This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

044 103 185 682

Digitized by Google

Bd. Dec. 1939

HARVARD LAW SCHOOL
LIBRARY

Received Oct. 31. 1927

Digitized by Google

France

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE

BAR LE DUC

Digitized by Google

120
Nov 23

RÉSUMÉ DE RÉPÉTITIONS ÉCRITES

SUR LE

DROIT ADMINISTRATIF

PAR

(M.) F. BŒUF
RÉPÉTITEUR DE DROIT

DIX-NEUVIÈME ÉDITION

Revue et corrigée

MISE AU COURANT DE LA LÉGISLATION

On trouve à la fin du volume :
des Tableaux synoptiques, servant de MEMENTO pour l'examen.

LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS & DES ARRÊTS
FONDÉ PAR J.-B. SIREY, ET DU JOURNAL DU PALAIS
Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL
22, rue Soufflot, PARIS, 5e Arrond.
L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1904

Digitized by Google

For TX
B6735d.
2d/19.

OCT. 3 1927

Digitized by Google

PRÉFACE.

J'ai mis cette édition au courant de la législation et j'ai cru devoir ajouter, à la fin du volume, un Supplément contenant l'analyse des lois récentes.

En m'inspirant des cours professés dans les Facultés de droit, j'ai cru devoir modifier un peu le plan que j'avais suivi dans les premières éditions de cet ouvrage et j'ai particulièrement donné quelques développements sur le domaine public et le domaine privé de l'État et sur le contentieux administratif, afin que ce résumé puisse être utile non seulement aux étudiants de deuxième année, mais encore aux étudiants de doctorat et à tous ceux qui, par intérêt scientifique ou par devoir professionnel, voudront étudier le droit administratif.

Cette étude est intéressante, mais difficile par suite de la multiplicité et de la variété des matières qui en sont l'objet. Il est peut-être regrettable que cette branche importante du droit ne soit pas divisée en deux parties et ne fasse pas,

Digitized by Google

pour la Licence, l'objet d'un cours *obligatoire* pendant *deux* années.

— J'engage MM. les étudiants, à qui ce *Résumé* est principalement destiné, à compléter par des notes les tableaux synoptiques que j'ai complètement remaniés et que j'ai insérés à la fin du volume. Ils les consulteront, avec fruit, la veille de leur examen ; j'ai renvoyé, dans ces tableaux, aux pages du volume, pour les matières les plus importantes.

Paris, le 1er novembre 1903.

Digitized by Google

INTRODUCTION.

D'après les rapports qu'il régit, le droit se distingue en droit *privé* et droit *public*.

Le droit *privé* règle les rapports des particuliers entre eux, soit entre les membres d'une même nation (droit national privé), soit entre les membres de nations différentes (droit international privé).

Le droit *public* règle les rapports des particuliers avec l'Etat et les rapports des Etats entre eux. Dans le premier cas, il s'appelle droit public *interne*, dans le second cas, droit public *externe* ou *international*.

Le droit public *interne* reçoit différentes dénominations, suivant les points de vue auxquels on l'envisage. Il comprend spécialement :

1° Le droit *constitutionnel* qui pose les grands principes de l'organisation sociale et politique, fixe la constitution de l'Etat, la forme de son gouvernement, les conditions d'exercice de la souveraineté et organise les grands pouvoirs publics qui président à la marche de la société;

2° Le droit *administratif* qui, réglementant et développant les principes du droit constitutionnel, fixe les rapports des particuliers avec les diverses autorités administratives, qui relèvent du pouvoir exécutif, et détermine les sacrifices que l'intérêt public réclame de l'intérêt privé pour la satisfaction des besoins généraux (1).

Ces deux branches du droit public interne sont intimement liées l'une à l'autre. Aussi, de même que le célèbre Rossi, dans son Cours de droit constitutionnel, déclare que c'est dans le droit public que se trouvent les têtes de chapitres du droit privé, de même peut-on dire, en rendant également

(1) Le droit public interne comprend aussi le droit *pénal*, qui détermine les cas dans lesquels la société a le droit d'infliger une peine publique pour la violation de certaines lois intéressant directement l'ordre social. Le droit pénal est un droit *sanctionnateur* qui s'applique à toutes les branches du droit.

Digitized by Google

Digitized by Google

exclusivement par la voie de l'élection. Les membres en sont tous élus par *certains* électeurs *désignés par la loi* ou *délégués par les Conseils municipaux.*

Le Président de la République est élu par la Chambre des députés et le Sénat, réunis en Assemblée nationale.

Il est à remarquer que plus les fonctions sont élevées, plus on s'éloigne du suffrage *universel* et *direct.*

Pouvoir législatif.

Le pouvoir législatif est exercé, comme nous l'avons dit, par deux assemblées : la *Chambre des députés* et le *Sénat* (art. 1 L. 25 février 1875).

L'*initiative* de la loi, c'est-à-dire la faculté de présenter un projet ou une proposition de loi (1), appartient concurremment au Président de la République et aux membres des deux Chambres (art. 3 L. 25 février 1875 et art. 8 L. 24 février 1875) ; mais la *discussion* et le *vote*, avec faculté d'amendement, sont réservés aux deux Chambres.

Le projet ou proposition de loi peut être discuté et voté, en premier lieu, par l'une ou l'autre Chambre; par exception, les lois de finances doivent être votées d'abord par la Chambre des députés (art. 8 L. 24 février 1875).

En tout cas, la loi n'est parfaite que lorsqu'elle a été votée par les deux Chambres; de telle sorte que si elle est amendée par l'une, soit par voie d'addition, soit par voie de retranchement, l'autre doit être appelée à voter les amendements, la loi ne devenant définitive que lorsque toutes ses dispositions ont été adoptées par l'une et l'autre Chambre.

Lorsque la loi a été votée par les deux Chambres, elle est parfaite et nous verrons que le Président de la République doit la *promulguer,* dans le *mois* qui suit la transmission au

(1) On qualifie spécialement de *projets* de loi ceux qui émanent de l'initiative du Président de la République et de *propositions*, ceux qui émanent de l'initiative des membres de l'une ou l'autre Chambre.

A la différence des projets de loi proprement dite, les propositions de loi sont soumises à l'examen préalable d'une commission d'initiative parlementaire, chargée de statuer sur la prise en considération.

En outre, quand un projet de loi a été voté par une Chambre, c'est le gouvernement qui le transmet à l'autre Chambre pour qu'il y soit discuté et voté. Au contraire, quand une proposition de loi a été votée par une des Chambres, c'est son Président qui la transmet au Président de l'autre Chambre pour qu'elle soit soumise à la discussion et au vote de celle-ci.

Digitized by Google

gouvernement, ou dans les *trois jours*, si elle a été déclarée urgente par les deux Chambres (1).

Toutefois, dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée (art. 7 L. 16 juillet 1875). C'est une sorte de *veto suspensif;* mais le Président de la République n'a pas le droit de *sanction* que reconnaissaient au Chef de l'Etat quelques Constitutions antérieures et qui était un complément et une *partie* intégrante de la loi, un élément nécessaire à sa formation.

— Nous indiquons sommairement l'organisation de la Chambre des députés et du Sénat.

Chambre des députés. — La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel dans les conditions déterminées par la loi électorale (art. 1 L. 25 février 1875).

Les députés sont nommés par les électeurs inscrits sur la liste électorale de la commune, composée ainsi qu'il est dit plus loin (p. 180) (2).

(1) La loi devrait prendre la date du dernier vote législatif qui la rend parfaite, et non celle de la promulgation qui est un acte du pouvoir exécutif destiné à la constater et à la rendre exécutoire : c'est cependant la date de la promulgation qui est adoptée en pratique.

(2) Avant la loi du 5 avril 1884, l'électorat politique était accordé à ceux qui avaient six mois de résidence, mais non l'électorat municipal; de là, deux listes électorales distinctes. Depuis la loi du 5 avril 1884, l'électorat municipal, ayant été accordé à ceux qui ont six mois de résidence, se confond désormais avec l'électorat politique et il n'y a plus qu'une liste électorale unique.

La confection des listes électorales est confiée à une Commission composée du maire, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet et d'un délégué choisi par le Conseil municipal (art. 1 L. 7 juillet 1874).

Chaque année il est procédé à la révision des listes électorales.

Le tableau est publié le 15 janvier; les demandes en inscription ou radiation doivent être formées dans les vingt jours qui suivent; elles sont soumises à la Commission municipale dont nous avons parlé et à laquelle sont adjoints deux autres délégués du Conseil municipal.

L'appel des décisions de la Commission est porté devant le juge de paix dans les cinq jours de la notification des décisions rendues. Un pourvoi en cassation peut être formé contre le jugement rendu, en appel, par le juge de paix; le délai de ce pourvoi est de dix jours, à partir de la notification du jugement du juge de paix; le pourvoi est porté directement devant la chambre civile.

La liste électorale est close le 31 mars. Après la clôture, on ne peut inscrire que les électeurs qui seraient porteurs d'une décision du juge de paix ou de la Cour de cassation rendue postérieurement au 31 mars (art. 15-25 D. org. 2 février 1852 et art. 1-4 L. 7 juillet 1874).

Digitized by Google

D'après la loi organique du 30 novembre 1875, les députés étaient élus au scrutin *individuel* par *arrondissement*. Une loi du 16 juin 1885 avait rétabli le *scrutin de liste* par *département*, qui avait été appliqué en 1871. Mais la loi du 13 février 1889 en est revenue au système du scrutin *individuel* par *arrondissement*.

Les députés sont élus pour *quatre* ans, après lesquels la Chambre se renouvelle intégralement (art. 15 *id.*)

En cas de vacance par décès, démission ou autrement, il est procédé à une nouvelle élection dans le délai de trois mois, à partir du jour où la vacance s'est produite. En cas d'option, il est pourvu à la vacance dans le délai d'un mois (art. 16 L. 30 novembre 1875).

— Sont *éligibles* sans condition de cens, les électeurs âgés de 25 ans (art. 6 L. 30 novembre 1875), pourvu qu'ils ne soient pas dans un des cas d'incapacité ou d'incompatibilité prévus par la loi (art. 7-12 L. 30 novembre 1875).

D'après une loi du 17 juillet 1889, nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription, et tout candidat doit faire connaître, par une déclaration reçue à la Préfecture, la circonscription dans laquelle il se présente; cette loi s'applique d'ailleurs aux élections sénatoriales comme aux élections à la Chambre des députés.

Sénat. — Le Sénat, composé de 300 membres, comprenait autrefois deux éléments :

1° 75 sénateurs inamovibles, nommés la première fois par l'Assemblée nationale et remplacés ensuite, au fur et à mesure des extinctions, par le Sénat lui-même;

2° 225 sénateurs élus par les départements et les colonies (art. 1 à 7 L. 24 février 1875).

Mais à la suite de la loi de *révision* du 14 août 1884, qui avait enlevé leur caractère *constitutionnel* aux sept premiers articles de la loi sur l'organisation du Sénat, une loi organique du 9 décembre 1884 a décidé que désormais les sénateurs seraient tous élus par les départements et les colonies (1).

D'après cette dernière loi, les sénateurs sont élus au

(1) Les sénateurs inamovibles qui existaient au moment de la promulgation de la loi du 9 décembre 1884 conservent leur titre pendant toute leur vie; mais, à leur mort, leur siège laissé vacant est attribué par le sort à l'un des départements entre lesquels ont été répartis les 75 sièges de sénateurs inamovibles.

Digitized by Google

scrutin de liste, quand il y a lieu, par un collège réuni au chef-lieu du département ou de la colonie et composé :

1° D'électeurs de *droit* comprenant :

Les députés;

Les conseillers généraux;

Les conseillers d'arrondissement.

2° D'électeurs *élus*, en qualité de *délégués*, par chaque conseil municipal, parmi les électeurs de la commune et dont le nombre varie avec celui des conseillers municipaux.

— Les membres du Sénat sont élus pour *neuf* ans, et renouvelables par tiers tous les trois ans, suivant un ordre de séries entre les départements et les colonies.

— Nul ne peut être sénateur, s'il n'est Français, âgé de 40 ans au moins et s'il ne jouit de ses droits civils et politiques.

Règles communes aux deux Chambres. — Les deux Chambres se réunissent, chaque année, le second mardi de janvier, à moins d'une convocation antérieure faite par le Président de la République.

Elles doivent être réunies en session, *cinq mois* au moins, chaque année; la session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre (art. 1 L. 16 juillet 1875).

Le Président de la République peut les convoquer extraordinairement et les ajourner; il prononce également la clôture de leur session (art. 2 id.).

Les séances des deux Chambres sont publiques; mais chacune d'elles peut se former en comité secret sur la demande d'un certain nombre de ses membres fixé par le règlement (art. 5).

Chaque Chambre nomme, chaque année, son bureau, fait son règlement et vérifie les pouvoirs de ses membres (art. 10 et 11).

Les membres de l'une et l'autre Chambre reçoivent la même indemnité (L. 30 novembre 1875, art. 17, et L. 2 août 1875, art. 26).

Pour les uns et les autres tout mandat impératif est nul et de nul effet (L. 30 novembre 1875, art. 13).

Les membres des familles ayant régné sur la France sont inéligibles à l'une et l'autre Chambre (L. 9 décembre 1884 et 16 juin 1885).

Depuis une loi du 26 décembre 1887, les incompatibilités parlementaires sont communes aux deux Chambres.

Digitized by Google

Les députés et sénateurs jouissent de la même immunité pour leurs opinions et leurs votes émis dans l'exercice de leurs fonctions (art. 13 L. 16 juillet 1875).

En outre, aucun membre de l'une ou l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté, en matière criminelle ou correctionnelle, sans l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit (art. 14 L. 16 juillet 1875).

— Le Président de la République communique avec les Chambres par des messages qui sont lus à la tribune par un ministre. Les ministres ont leur entrée dans l'une et l'autre Chambre (art. 6 L. 16 juillet 1875).

Les deux Chambres ont le droit, par délibérations séparées prises, dans chacune, à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles, cas auquel elles se réunissent en Assemblée nationale, pour procéder à la révision (art. 8 L. 25 février 1875).

— Les ministres sont solidairement responsables *devant les Chambres* de la politique générale du Gouvernement et individuellement de leurs actes personnels (art. 6 L. 25 février 1875). Bien que le texte paraisse mettre sur le même pied les deux Chambres, on a soutenu qu'un vote de blâme émané du Sénat n'obligeait pas le ministère à démissionner (Cf. Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 624 et s.).

Règles spéciales au Sénat. — En dehors des règles propres au Sénat relativement à sa composition et au mode de recrutement et de remplacement de ses membres, on peut signaler les règles spéciales suivantes :

1° Le Sénat ne peut être dissous;

2° C'est sur son avis *conforme* que le Président de la République peut, au contraire, dissoudre la Chambre des députés (art. 5 L. 25 février 1875);

3° Quand les deux Chambres se réunissent en Assemblée nationale (pour la révision des lois constitutionnelles, ou la nomination d'un Président de la République), c'est le bureau du Sénat qui sert à composer le bureau de l'Assemblée nationale (art. 11 L. 16 juillet 1875);

4° Le Sénat peut seul être constitué en cour de justice pour juger : soit le Président de la République, soit les ministres et pour connaître des attentats commis contre la

Digitized by Google

sûreté de l'Etat (art. 9 L. 24 février 1875, et art. 12 L. 16 juillet 1875);

5° Dans deux cas, le Sénat peut siéger, sans que la Chambre des députés soit en session : 1° dans le cas où la Chambre des députés se trouverait dissoute au moment où la Présidence de la République serait vacante, cas auquel les collèges électoraux seraient aussitôt convoqués et le Sénat se réunirait de plein droit (art. 3 L. 16 juillet 1875); 2° dans le cas où le Sénat est réuni comme cour de justice (art. 4 id.) (1).

Règles spéciales à la Chambre des députés. — La Chambre des députés a quelques attributions ou prérogatives particulières :

1° Les lois de finances doivent d'abord lui être présentées et elles sont votées par elle avant d'être soumises au Sénat (art. 8 L. 24 février 1875) (2);

2° La Chambre des députés a seule le droit de mettre en accusation le Président de la République et les ministres (art. 12 L. 16 juillet 1875).

On peut observer, en outre, que le nombre des députés étant plus considérable que celui des sénateurs, la Chambre des députés se trouve avoir un rôle prépondérant dans les délibérations des deux Chambres réunies en Assemblée nationale pour la nomination du Président de la République ou la révision des lois constitutionnelles (art. 2 et 8 L. 25 février 1875).

(1) Une loi du 10 avril 1889 a réglé la procédure à suivre devant le Sénat pour juger toute personne inculpée d'attentat contre la sûreté de l'Etat.

Cette Cour de justice constitue un tribunal d'ordre politique; son organisation et son fonctionnement relèvent du droit constitutionnel. Nous dirons seulement que c'est un décret du Président de la République, rendu en Conseil des ministres, qui constitue le Sénat en Cour de justice pour juger toute personne prévenue d'attentat contre la sûreté de l'Etat. — Le Sénat nomme, chaque année, une commission de neuf membres, chargée de l'instruction et de la mise en accusation s'il y a lieu. — Le Sénat statue à la suite de débats publics, et après avoir délibéré en Chambre du conseil, rend, en audience publique, un arrêt motivé et définitif sur la question de culpabilité et l'application de la peine.

(2) Cette disposition a donné lieu à une difficulté célèbre : signifie-t-elle seulement que les lois de finances doivent d'abord être présentées à la Chambre des députés et votées par elle avant d'être portées au Sénat, qui pourrait librement les amender, même en augmentant les crédits ou en créant de nouveaux impôts? ou bien le Sénat ne pourrait-il que voter ou refuser les crédits, sans jamais en introduire de nouveaux (Cf. Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 766 et s.)

Digitized by Google

Pouvoir exécutif.

Le pouvoir exécutif est confié au Président de la République, qui l'exerce par lui-même ou par les diverses autorités qui relèvent de lui (art. 3 L. 25 février 1875).

On reconnaît généralement que les attributs du pouvoir exécutif ont pour objet le *gouvernement*, l'*administration* et la *justice;* dès lors, on distingue dans le pouvoir exécutif, trois autorités : l'autorité gouvernementale, l'autorité administrative et l'autorité judiciaire.

— L'autorité *gouvernementale*, qui relève plus spécialement du droit constitutionnel, est chargée de la direction générale des affaires du pays, particulièrement des affaires dites politiques. Elle se concentre dans la personne du Président de la République et de ses ministres.

Elle s'exerce principalement dans les rapports des pouvoirs publics entre eux et dans les relations de l'Etat avec les nations étrangères.

— L'autorité *administrative* est chargée de l'exécution des lois d'intérêt général, dans leur application aux rapports de l'Etat avec les citoyens.

Le gouvernement communique à l'administration l'esprit qui doit la diriger dans l'application des lois d'intérêt général. Le gouvernement, dit Macarel, est la *tête*, et l'administration, le *bras* de la société.

C'est en ce sens que le décret-loi du 25 mars 1852 sur la décentralisation motivait ses dispositions dans les termes suivants : « Considérant qu'on peut gouverner *de loin*, mais « qu'on n'administre bien que *de près;* qu'en conséquence, « autant il importe de centraliser l'action *gouvernementale* « de l'Etat, autant il est nécessaire de décentraliser l'action « purement *administrative*. »

Bien que l'autorité gouvernementale et l'autorité administrative soient confiées toutes les deux au Chef du pouvoir exécutif, nous verrons, en étudiant les attributions du Président de la République, qu'il y a grand intérêt à les distinguer, car les actes de l'autorité gouvernementale constituent des actes de souveraineté qui peuvent bien être contrôlés par les Chambres, mais ne donnent pas lieu à un recours contentieux devant le Conseil d'Etat.

— L'autorité *judiciaire* est chargée de statuer sur les contestations qui peuvent s'élever à l'occasion de l'application

Digitized by Google

de la loi, en levant l'obstacle qui s'oppose à son exécution.

On conçoit, en se plaçant à un point de vue général, qu'elle ait à exercer sa mission aussi bien pour l'application des lois d'intérêt général et d'ordre administratif que pour l'application des lois d'intérêt privé, de l'ordre civil ou pénal, touchant à la fortune ou à l'honneur des citoyens, et qu'il doit y avoir une justice administrative, aussi bien qu'une justice civile et pénale. Mais nous devons observer que, dans l'usage et par suite de traditions historiques, on réserve le nom d'autorité *judiciaire* à l'ensemble des tribunaux chargés de l'application des lois de l'ordre civil ou pénal, et que l'autorité *judiciaire*, ainsi entendue, a même été considérée par un grand nombre d'auteurs, s'appuyant sur l'autorité de Montesquieu, comme un troisième pouvoir distinct du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, et non comme une dépendance du pouvoir exécutif lui-même.

Quoi qu'il en soit, nous verrons, en étudiant le principe de la séparation des pouvoirs, que, depuis l'Assemblée constituante, les fonctions judiciaires, restreintes à l'application des lois d'ordre privé ou d'ordre pénal, sont distinctes des fonctions administratives et que divers textes législatifs ont assuré l'indépendance de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire.

— Le Président de la République étant le chef suprême de l'administration, en sa qualité de Chef du pouvoir exécutif, nous étudierons ses attributions, en nous occupant des autorités administratives.

Digitized by Google

DROIT ADMINISTRATIF.

I. **Objet du droit administratif.** — Ainsi que nous l'avons dit dans notre introduction, le droit administratif est cette partie du droit *public interne* qui régit les rapports des particuliers avec l'autorité administrative.

Il a pour objet les lois d'*intérêt général* qui, s'inspirant, en les développant, des principes du droit constitutionnel, déterminent les sacrifices que l'intérêt public peut exiger de l'intérêt privé.

Comme le dit M. Ducrocq, « le droit administratif est « l'ensemble des principes et des règles qui résultent des « lois d'*intérêt général* et de celles qui président au fonction- « nement de tous les *organes*, non judiciaires, du pouvoir « exécutif, chargés de leur *application*. »

C'est la même idée qu'exprime M. Aucoc, sous une autre forme. D'après cet auteur : « le droit administratif déter- « mine : 1° la constitution et les rapports des organes de « la société chargés du soin des *intérêts collectifs* qui font « l'objet de l'administration publique, c'est-à-dire des diffé- « rentes *personnifications* de la société dont l'Etat est la plus « importante; 2° les rapports des *autorités* administratives « avec les *citoyens* ».

Le droit administratif ne se confond pas avec l'administration. Le droit administratif règle les rapports juridiques des citoyens avec l'autorité administrative et détermine leurs droits et leurs obligations réciproques. L'administration a pour objet de pourvoir aux intérêts collectifs. On désigne, sous ce nom, soit l'ensemble des autorités qui composent l'administration française et particulièrement l'administration active, soit le fait ou l'acte même par lequel ces autorités exercent leurs droits et remplissent leur mission.

II. **Division du droit administratif.** — En prenant pour point de départ les diverses définitions que nous avons

Digitized by Google

données du droit administratif dont la dernière paraît assez complète, on arrive à reconnaître que l'étude de ce droit comprend :

Les *personnes* administratives, c'est-à-dire l'Etat, le département, la commune et les établissements publics, qui personnifient, à des degrés divers, les intérêts généraux ou collectifs;

Les *autorités* administratives, représentant ces *personnes* morales et qui sont chargées d'appliquer les lois d'intérêt général et d'assurer le fonctionnement des divers services publics;

Les *lois* administratives proprement dites, qui réglementent les diverses matières d'intérêt général, à l'occasion desquelles les particuliers peuvent se trouver en rapport avec les autorités administratives.

— Les personnes administratives, représentées par les autorités administratives, sont les *sujets* du droit. — Les lois administratives qui réglementent les rapports des particuliers avec les autorités administratives en sont l'*objet*.

On peut ainsi diviser le droit administratif en deux grandes parties, savoir :

1° L'organisation administrative c'est-à-dire, les *autorités* administratives, représentant les diverses *personnes* administratives dont elles exercent les droits;

2° Les *matières* administratives qui sont l'objet des lois d'intérêt général, et à l'occasion desquelles l'intérêt privé peut se trouver en conflit avec l'intérêt public.

Autorités administratives. — Les *autorités* administratives, chargées de procurer l'application des lois d'intérêt général et d'assurer le fonctionnement des divers services publics, relèvent toutes, plus ou moins directement, du pouvoir *exécutif*. Elles se divisent à deux points de vue :

1° Au point de vue de la nature de leurs fonctions et de la mission qu'elles ont à remplir;

2° Au point de vue de l'étendue des besoins et des intérêts qu'elles ont à satisfaire;

— Au point de vue de la nature de leurs fonctions et de la mission qu'elles ont à remplir, on distingue, les *agents*, les *conseils*, et les *juges*, c'est-à-dire :

L'Administration *active;*
L'Administration *consultative* ou *délibérative;*
L'Administration *contentieuse*.

Digitized by Google

L'administration ACTIVE est chargée de l'action administrative, soit en prenant l'initiative de certaines mesures, soit en exécutant les décisions d'une autre autorité. Elle se met en contact avec les citoyens pour exiger d'eux l'accomplissement des obligations que leur impose la loi.

Les *agents* qui la composent organisent et dirigent les services publics; ils font les actes de gestion qu'exigent les intérêts qui leur sont confiés; ils recueillent les recettes, font les dépenses, et prennent enfin les mesures de police et de surveillance nécessaires au maintien de l'ordre dans l'étendue du territoire confiée à leur autorité.

Parmi ces agents, les uns sont des agents *directs* qui procurent directement l'exécution de la loi par voie d'autorité. Ils sont dépositaires d'une partie de la puissance publique et sont investis du droit de commander et de donner des ordres obligatoires. D'autres sont des agents *auxiliaires*, chargés soit de préparer les décisions des agents directs, soit de les mettre à exécution; ce sont des employés ou des agents d'exécution.

L'administration ACTIVE se manifeste ainsi :

1° Par des actes *généraux* et *réglementaires*, déterminant les détails d'exécution de la loi et qui, comme la loi dont ils sont le complément, imposent des règles obligatoires à la généralité des citoyens dans les limites du territoire soumis à son autorité. Ils émanent du Président de la République pour l'Etat tout entier, du préfet pour le département, du maire pour la commune; ce n'est qu'exceptionnellement que le pouvoir réglementaire appartient aux ministres (voir p. 29).

2° Par des *actes administratifs* proprement dits, actes d'autorité et de commandement, actes de la puissance publique, comme les règlements, mais qui, au lieu d'être généraux, sont des actes spéciaux et individuels; ils émanent du Président, des ministres, des préfets et des maires.

3° Par des actes de *gestion* ou actes contractuels intéressant le patrimoine des personnes morales de droit administratif et dans lesquels l'administration intervient comme partie contractante, non comme puissance publique; ils sont accomplis par les ministres (non par le Président), par les préfets et les maires (1).

(1) Nous verrons que c'est surtout au point de vue des voies des recours qu'il y a grand intérêt à distinguer ces trois sortes d'actes émanés de l'administration active.

Digitized by Google

L'administration CONSULTATIVE OU DÉLIBÉRATIVE est destinée, soit à éclairer l'administration active par ses avis ou ses vœux, soit à la contrôler et à la diriger. Elle procède ainsi tantôt par voie d'avis et de conseil (administration consultative), tantôt par voie de décision ou délibération ayant un certain caractère d'autorité (administration délibérative).

L'administration CONTENTIEUSE a la mission de statuer sur les difficultés auxquelles peut donner lieu l'application des actes de l'autorité administrative. Elle prononce, en sa qualité de juge, par des sentences exécutoires, sur les réclamations des particuliers qui prétendent que leur droit a été violé, et même elle annule, dans un intérêt public, tous les actes ou délibérations entachés d'incompétence ou d'excès de pouvoir.

— Au point de vue de leur compétence territoriale et de l'étendue des besoins et des intérêts collectifs qu'elles sont destinées à satisfaire, on distingue les autorités *centrales*, les autorités *départementales* et les autorités *communales*, suivant qu'elles ont à pourvoir aux intérêts généraux ou locaux et qu'elles exercent leurs attributions sur l'ensemble du territoire de l'Etat ou sur une fraction de ce territoire formant le département ou la commune. Ces diverses autorités composent ainsi :

L'administration *centrale;*

L'administration *départementale;*

L'administration *communale.*

L'Etat, le département et la commune, sont, en effet, les trois *unités* administratives qui personnifient, à des degrés divers, les intérêts collectifs et auxquelles se rattachent les différentes autorités qui sont les organes de l'administration active, délibérative ou contentieuse.

Nous verrons, du reste, qu'à côté de ces trois grandes personnalités ayant une administration propre, il y a d'autres personnes morales de droit administratif d'un ordre secondaire, chargées de certains services publics ou de certains intérêts collectifs d'utilité publique et que l'on appelle spécialement les établissements publics et les établissements d'utilité publique.

MATIÈRES ADMINISTRATIVES. — Les matières qui sont l'objet du droit administratif ne sont pas codifiées. La multiplicité des lois ou autres actes législatifs (ordonnances, décrets, règlements) qui leur régissent, leur extrême variété, aussi

Digitized by Google

bien que leur mobilité et leur diversité d'origine, seront pour longtemps encore un obstacle à leur codification complète. On peut les grouper en se plaçant à différents points de vue.

D'une part, les lois administratives ayant pour objet l'intérêt général ou collectif, on peut classer les matières qu'elles régissent, en tenant compte des divers besoins ou intérêts sociaux qu'il faut satisfaire et des moyens ou services publics à organiser à cet effet.

Les besoins ou intérêts sociaux à satisfaire se résument dans le bien-être matériel et le bien-être moral et intellectuel dont la société doit favoriser le développement, en venant en aide à l'initiative individuelle.

La satisfaction de ces besoins suppose des ressources et exige de la sécurité; elle réclame, en outre, pour corriger, en certains cas, les résultats obtenus et suppléer à l'impuissance individuelle et à la misère, l'organisation de l'assistance publique. On peut, dès lors, grouper les lois ou les matières administratives, suivant qu'elles ont pour objet :

Le bien-être matériel (travaux publics, expropriation, voirie, etc.);

Le bien-être moral et intellectuel (instruction publique, cultes, propriété littéraire, industrielle et artistique, etc.);

La bienfaisance publique (institutions de prévoyance et d'assistance);

La sécurité intérieure et extérieure (police, armée, etc.);

La fortune publique (domaine national, départemental, communal, impôts directs ou indirects, etc.) (1);

(1) Cette classification des matières administratives est adoptée, avec plus ou moins d'étendue, par plusieurs auteurs (Laferrière, Simonet, Aucoc). M. Aucoc groupe les matières administratives d'après le rôle de l'autorité administrative, suivant qu'elle fait des actes de *gestion* ou des actes de *police* et de prévoyance.

Un premier ordre d'actes de gestion, dit cet auteur, consiste à créer les ressources en hommes et en argent nécessaires à l'existence de la société — ces actes concernent ainsi la *sécurité* intérieure ou extérieure et la *fortune publique*. Une seconde série d'actes de gestion consiste dans l'emploi des ressources pour la satisfaction des besoins collectifs des citoyens, soit *intellectuels et moraux*, soit d'ordre *économique ou matériel* et dans lesquels sont compris les services publics organisés pour soulager les misères de toutes sortes qui affligent l'humanité.

Les actes de police, de prévoyance et de surveillance s'appliquent à une foule d'objets divers relatifs aux cultes, au domaine public, à la liberté du travail, du commerce et de l'industrie, au maintien du bon ordre dans les lieux publics, etc.

Digitized by Google

D'autre part, en considérant le droit administratif comme le développement et la réglementation du droit public ou constitutionnel, on peut rattacher les matières qui en sont l'objet aux grands principes de ce droit :

Soit dans l'ordre *politique* (souveraineté nationale — vote annuel des dépenses et de l'impôt par les représentants de la nation — obligation nationale au service militaire — droit de pétition — séparation de l'autorité administrative et judiciaire);

Soit dans l'ordre *religieux* (liberté de conscience et des cultes — sécularisation de l'état des personnes — droit de police de l'Etat sur l'exercice public des cultes — droit de l'Etat d'intervenir dans l'organisation des cultes par lui reconnus);

Soit dans l'ordre *naturel et civil* (liberté individuelle — égalité civile — droit de réunion et d'association — liberté de la presse — liberté du travail, du commerce et de l'industrie — inviolabilité de la propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique).

Les lois administratives sont ainsi présentées comme ayant pour objet les limitations, les restrictions imposées aux droits des citoyens et déterminant, par conséquent, l'étendue des sacrifices que l'intérêt public peut exiger de l'intérêt privé.

C'est le point de vue auquel s'est placé M. Ducrocq dans son cours de droit administratif.

III. **Méthodes diverses suivies dans l'étude du droit administratif.** — Pour l'étude du droit administratif dont l'objet est si vaste, on peut recourir à des méthodes et à des divisions diverses.

M. Ducrocq, dans son savant ouvrage et dans le programme de son cours à la Faculté de droit de Paris, divise le droit administratif en trois parties :

La première est consacrée à l'organisation et aux attributions des agents, des conseils et des tribunaux administratifs. Les agents et les conseils sont étudiés successivement dans l'administration centrale, l'administration départementale et l'administration communale. Les tribunaux administratifs sont l'objet d'un chapitre distinct.

La deuxième a pour objet la réglementation des principes du droit public dans l'ordre politique, dans l'ordre religieux, dans l'ordre naturel ou civil.

Digitized by Google

La troisième partie s'occupe des personnes morales de droit administratif (Etat, département, commune, établissements publics et d'utilité publique).

D'autres auteurs s'inspirant des divisions adoptées dans notre Code civil, ont cru devoir, par une analogie un peu forcée, étudier le droit administratif en passant en revue : les personnes administratives et les autorités chargées de les représenter — les biens composant le patrimoine de ces personnes — les modes d'acquérir, au nombre desquels figurent l'expropriation, les travaux publics, les impôts — les actions ou recours devant les juridictions administratives pour faire valoir les droits contestés et qui correspondent à notre Code de procédure civile (en ce sens : Batbie et Hauriou).

Dans ce Résumé, nous étudierons successivement :

1° Les *autorités* administratives ;

2° Les *personnes* morales de droit administratif et leurs biens ;

3° Les *matières spéciales* de droit administratif qui présentent le plus d'importance ;

4° Le *contentieux* administratif et les juridictions ou tribunaux administratifs, à l'occasion desquels nous donnerons des notions générales se rattachant au principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire et à la séparation des autorités civiles et religieuses.

Digitized by Google

Digitized by Google

PREMIÈRE PARTIE.

AUTORITES ADMINISTRATIVES.

Nous étudierons les autorités administratives, en nous plaçant au point de vue de leur compétence territoriale et en nous référant aux trois unités administratives : l'*Etat*, le *Département* et la *Commune*, qui personnifient les intérêts généraux.

En conséquence, nous examinerons, dans trois titres distincts, les autorités qui composent :

L'administration *centrale;*
L'administration *départementale;*
L'administration *communale.*

Nous indiquerons, à l'occasion de cette division, quelles sont les autorités qui représentent l'administration *active*, l'administration *délibérative* ou *consultative* et l'administration *contentieuse.*

Dès à présent, nous pouvons remarquer que l'administration *active* est, en général, confiée à un agent unique; l'administration *délibérative* ou *consultative*, à des assemblées ou des conseils composés nécessairement de plusieurs membres; l'administration *contentieuse*, tantôt à un agent unique, tantôt et le plus souvent, à une assemblée.

La forme *unitaire* pour l'*action*, la forme *collective* pour la *délibération.* C'est l'application de la maxime inaugurée en l'an VIII : *Agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs.*

— Comme la même autorité peut être investie de plusieurs fonctions; qu'en outre, le plus souvent, les mêmes lois déterminent les diverses attributions de chaque autorité, nous exposerons en même temps l'*organisation* et les *attributions* de chacune des autorités qui composent : soit l'administration centrale, soit l'administration départementale, soit l'administration communale, nous réservant de présenter, dans la dernière partie de ce Résumé, des notions générales sur le contentieux administratif et l'ensemble des juridictions administratives.

Digitized by Google

TITRE PREMIER.

ADMINISTRATION CENTRALE.

Les autorités qui composent l'administration centrale sont :

Le Président de la République;
Les Ministres;
Le Conseil d'Etat,
La Cour des comptes.

Le Président de la République et les Ministres sont particulièrement chargés de l'administration active;

Le Conseil d'Etat et la Cour des comptes représentent, avec une mission plus ou moins étendue, l'administration consultative ou délibérative et l'administration contentieuse (1).

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

Le Président de la République, en sa qualité de Chef du pouvoir exécutif, est le premier agent de l'administration centrale et le supérieur hiérarchique de toutes les autorités administratives.

I. **Nomination du Président de la République.** — D'après la loi constitutionnelle du 25 février 1875, le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés, réunis en Assemblée nationale.

Il est nommé pour sept ans et est rééligible (art. 2 L. 25 février 1875).

(1) Nous ne mentionnons pas au nombre des autorités qui forment l'administration centrale le *Tribunal des conflits*, parce que ce tribunal est à la fois un tribunal administratif et judiciaire chargé de statuer sur les luttes de compétence qui s'élèvent entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. Nous en parlerons en traitant de la matière des conflits.

Digitized by Google

Les membres des familles ayant régné en France sont *inéligibles* à la Présidence de la République (L. 14 août 1884) (1).

L'élection d'un Président de la République peut avoir lieu soit en prévision de l'expiration du terme légal des pouvoirs du Président en fonctions, soit en cas de vacance de la Présidence, par suite de décès ou de démission.

Dans le premier cas, *un mois* au moins avant le terme légal des pouvoirs du Président de la République, les Chambres doivent être réunies en Assemblée nationale pour procéder à l'élection du nouveau Président.

Dans le second cas, les deux Chambres se réunissent *immédiatement* et de plein droit pour procéder à cette élection. Si la Chambre des députés se trouvait dissoute au moment où la Présidence deviendrait vacante, les collèges électoraux seraient aussitôt convoqués et le Sénat se réunirait de plein droit (art. 3 L. 16 juillet 1875). Dans l'intervalle, entre la vacance et la nomination du nouveau Président, le Conseil des ministres serait investi du pouvoir exécutif (art. 7 L. 25 février 1875).

— Le siège du pouvoir exécutif et des deux Chambres, d'abord fixé à Versailles par l'article 9 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, a été rétabli à Paris le 19 juin 1879, par une résolution des deux Chambres réunies en Assemblée nationale, et par suite de laquelle l'article 9 de la loi constitutionnelle a été abrogé (2).

II. **Attributions du Président de la République.** — Les attributions du Président de la République s'exercent : soit dans la sphère du pouvoir législatif ou même constituant, soit dans la sphère du pouvoir exécutif.

Au point de vue du pouvoir *législatif*, ou même du pouvoir constituant, le Président de la République a plusieurs attributions :

1° L'*initiative* des lois, concurremment avec les membres

(1) Ils sont également inéligibles au Sénat et à la Chambre des Députés (L. 9 décembre 1884 et 16 juin 1885). — En outre, ils ne peuvent entrer dans les armées de terre et de mer, ni exercer aucune fonction publique, ni aucun mandat électif (art. 4 L. 22 juin 1886).

(2) Lorsque l'Assemblée nationale, composée des deux Chambres, se réunit, soit pour la nomination du Président de la République, soit pour la révision des lois constitutionnelles, elle siège à Versailles (art. 3 L. 22 juillet 1879).

Digitized by Google

des deux Chambres (art. 3 L. 25 février 1875), et le droit d'intervenir dans la discussion par l'intermédiaire d'un ministre ou d'un commissaire du gouvernement ou même par un message lu à la tribune (art. 6 L. 16 juillet 1875);

2° Le droit, dans le délai fixé pour la promulgation des lois, d'user d'une sorte de *veto suspensif*, en demandant aux deux Chambres, par un message motivé, une nouvelle délibération (art. 7 L. 16 juillet 1875);

3° Spécialement en ce qui concerne le pouvoir constituant : le droit de provoquer une délibération des Chambres relativement à la *révision* des lois constitutionnelles, révision que chacune des deux Chambres, à la majorité absolue des voix, peut, du reste, réclamer d'office (art. 8 L. 25 février 1875).

Au point de vue du pouvoir *exécutif*, ses principales attributions sont indiquées dans la loi constitutionnelle du 25 février 1875 :

1° Il promulgue les lois, lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres (1);

(1) La *promulgation* est l'acte par lequel le Chef du pouvoir exécutif porte la loi à la connaissance des citoyens et la rend *exécutoire*. Elle résulte de l'insertion de la loi au *Journal officiel*, et pour les actes non insérés au *Journal officiel*, de leur insertion au *Bulletin des lois* (Décret du 5 novembre 1870).

La promulgation suppose l'œuvre du législateur accomplie; elle est le premier acte du pouvoir exécutif; elle doit être faite dans le mois qui suit la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée. Par exception, la promulgation doit être faite dans les trois jours pour les lois déclarées urgentes par les deux Chambres (art. 7 L. 16 juillet 1875). D'après le décret du 6 avril 1876, les lois sont promulguées dans la forme suivante :

« Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté;

« Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur « suit (Texte de la loi). La présente loi délibérée et adoptée par le « Sénat et par la Chambre des députés sera exécutée comme loi de « l'Etat. »

Il ne faut pas confondre la promulgation avec la *publication*. Celle-ci rend la loi *obligatoire* et résulte d'un certain délai qui varie suivant que les lois ou décrets ont été insérés au *Journal officiel* ou seulement au *Bulletin des lois*. Dans le premier cas, le délai de la publication est, pour le département de la résidence du gouvernement, d'un jour franc après la promulgation et partout ailleurs, dans l'étendue de chaque arrondissement, d'un jour franc après l'arrivée du journal officiel au chef-lieu d'arrondissement. Dans le second cas, le délai est d'un jour franc, après la promulgation, dans le département où siège le Gouvernement et dans chacun des autres départements, ce même délai d'un jour franc est augmenté d'autant de jours qu'il y a de fois 10 myriamètres entre la ville où a été faite la promulgation et le chef-lieu de chaque département (décret du 5 novembre 1870 et art. 1, Code civil). Voir au surplus, notre résumé sur le Code civil.

Digitized by Google

2° Il surveille et assure leur exécution ;

3° Il a le droit de faire grâce; mais il n'a pas le droit d'accorder une amnistie pour laquelle il faut une loi (1) ;

4° Il dispose de la force armée ;

5° Il nomme à tous les emplois civils et militaires ;

6° Il préside aux solennités nationales ;

7° C'est auprès de lui que sont accrédités les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères (art. 3 L. 25 février 1875) ;

8° Il négocie et ratifie les traités et en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent (art. 8 L. 16 juillet 1875) (2).

9° Spécialement dans ses rapports avec les Chambres :

Il prononce la clôture de leur session ordinaire, les convoque extraordinairement, tantôt d'une manière facultative, tantôt d'une manière obligatoire (si la majorité des membres

(1) La grâce et l'amnistie diffèrent sous plusieurs rapports :

1° La grâce est une concession spéciale, ayant pour objet une faveur individuelle. — L'amnistie est une mesure générale et collective qui s'applique plus aux faits qu'aux individus;

2° La grâce intervient après une condamnation : elle est une renonciation totale ou partielle au droit d'*exécution* de la condamnation. — L'amnistie intervient soit avant, soit après la condamnation; elle s'applique soit au droit d'*action* ou de poursuite, soit au droit d'*exécution;*

3° La grâce n'efface pas la condamnation antérieure, qui subsiste toujours et qui, en cas de nouveau délit, sera prise en considération pour l'application d'une peine plus forte, par suite de récidive. — L'amnistie, accordée après une condamnation, fait disparaître la sentence, qui est censée n'avoir jamais existé; par suite, cette sentence de condamnation ne peut plus servir de base à l'avenir pour l'application des peines de la récidive;

4° La grâce n'est que la remise du droit d'exécution des peines *matérielles;* mais elle ne s'applique pas aux incapacités, qui subsistent s'il n'y a pas réhabilitation. — L'amnistie, étant la mise en oubli des faits, ne laisse aucune trace ni du délit, ni de la condamnation qui en a été la suite : par conséquent, toutes les peines résultant de la condamnation sont considérées comme non avenues.

— Il résulte de ces différences que l'amnistie est une mesure plus grave, plus radicale que la grâce, et l'on comprend qu'une loi soit nécessaire pour l'amnistie et qu'un décret du Président de la République soit suffisant pour la grâce.

(2) Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat; ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi (art. 8 L. 16 juillet 1875). — Le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment des deux Chambres (art. 9 id.).

Digitized by Google

lois. On peut citer, à titre d'exemple, le décret très important du 31 mai 1862, portant règlement sur la comptabilité publique, rendu sur le rapport du ministre des finances, dont nous parlerons en traitant de la Cour des comptes ;

2° Ceux qu'il rend par délégation *spéciale* de la loi, et qui doivent nécessairement être délibérés en Conseil d'Etat et en assemblée générale de ce Conseil. On les appelle souvent *règlements d'administration publique*. Tels sont ceux rendus en exécution : de l'article 1042 du Code de procédure civile pour la taxe des frais et la police et discipline des tribunaux, des articles 615 et 617 du Code de commerce pour la création et la composition des tribunaux de commerce. Tels sont encore le règlement du 2 août 1879 sur l'ordre intérieur des travaux du Conseil d'Etat, rendu en exécution de la loi du 13 juillet 1879 sur le Conseil d'Etat; le règlement du 30 mars 1897 sur les formes et les conditions du concours pour les auditeurs de deuxième classe au Conseil d'Etat, remplaçant le règlement du 14 octobre 1872 et rendu, comme lui, en exécution de la loi du 24 mai 1872 sur le Conseil d'Etat; le règlement du 24 mai 1898 sur la taxe militaire, rendu en exécution de l'art. 4 de la loi de finances du 13 avril 1898.

Ces deux espèces de décrets réglementaires diffèrent entre eux : 1° par la forme, en ce que pour les premiers la délibération du Conseil d'Etat n'est pas exigée, tandis que pour les seconds, elle est obligatoire; 2° par l'étendue des pouvoirs confiés au chef du pouvoir exécutif. En effet, les premiers ne peuvent avoir d'autre sanction que la sanction générale établie par l'article 471 n° 15 du Code pénal, qui punit d'une amende de 1 à 5 francs la contravention aux règlements légalement faits. Les seconds, au contraire, peuvent être sanctionnés par une peine spéciale, si le législateur a délégué à cet égard ses pouvoirs au Chef du pouvoir exécutif (voir le règlement du 4 août 1855 sur la taxe des chiens).

II. **Décrets spéciaux ou individuels.** — Les décrets *spéciaux ou individuels* peuvent également se subdiviser en :

1° Décrets *simples*, rendus soit sur le rapport d'un ministre, par exemple : ceux accordant une dispense de mariage, une pension ou nommant aux diverses fonctions ou emplois publics; accordant une naturalisation ou l'autorisation à un étranger de *fixer* son domicile en France (L. 26 juin 1889,

Digitized by Google

art. 8 et 13); — soit même rendus en Conseil des ministres, par exemple : les décrets nommant ou révoquant des conseillers d'Etat en service ordinaire, ou prononçant la dissolution d'un conseil municipal;

2° Décrets qui, d'après la loi, doivent être rendus en la *forme* des règlements d'administration publique, c'est-à-dire après délibération du Conseil d'Etat. Tels sont les décrets accordant à un particulier un changement de nom ; les décrets de concession de mines ou de desséchement de marais ; les décrets autorisant ceux des travaux publics pour lesquels une loi n'est pas nécessaire; autorisant un octroi dans une commune, des associations de la nature des tontines ou des sociétés d'assurances sur la vie; statuant sur les recours pour abus, sur les demandes d'autorisation des congrégations religieuses, annulant, dans certains cas, des délibérations de conseils généraux ou municipaux, créant un syndicat de communes (1).

Il importe de ne pas confondre les décrets portant règlement d'administration publique avec les décrets dont nous venons de parler et qui doivent être rendus dans la *forme* des règlements d'administration publique, c'est-à-dire après délibération du Conseil d'Etat. Plusieurs différences les séparent :

1° Les premiers sont des décrets généraux et réglementaires complétant l'œuvre du législateur. — Les autres sont des décrets spéciaux ou individuels, actes essentiellement administratifs;

2° Les premiers, en leur qualité de décrets généraux ou réglementaires, ont toujours la sanction pénale de l'article 471 n° 15 du Code pénal. — Les autres n'ont pas cette sanction;

3° Les règlements d'administration publique ne peuvent donner lieu à un recours en annulation devant le Conseil d'Etat que pour excès de pouvoir et la question, ainsi que nous allons le voir, est même controversée. — Les décrets spéciaux ou individuels peuvent donner lieu à un recours contentieux devant le Conseil d'Etat, non seulement pour excès de pouvoir, mais même, au fond, pour violation d'un droit. — On distinguait encore autrefois les décrets d'*administration pure*, et les décrets rendus au *contentieux* en Conseil d'E-

(1) S'il s'agissait de l'adjonction de nouvelles communes à un syndicat déjà créé, il suffirait d'un simple décret.

Digitized by Google

tat. La justice administrative était une justice *retenue* par le Chef du pouvoir exécutif, magistrat suprême, jugeant en dernier ressort, comme autrefois les Empereurs romains, dans les décrets. Mais depuis la loi du 24 mai 1872, portant réorganisation du Conseil d'Etat, le Chef du pouvoir exécutif n'est plus chargé de juger, sur l'avis du Conseil d'Etat, les contestations en matière administrative. Le Conseil d'Etat, comme nous le verrons, a un pouvoir propre de juridiction, comme les tribunaux ordinaires.

La justice administrative, comme celle de l'ordre judiciaire, est *déléguée*. Néanmoins on peut observer que le Chef du pouvoir exécutif exerce encore un certain pouvoir de juridiction, une justice *retenue*, en matière de prises maritimes et de recours pour abus; mais ce pouvoir de juridiction est d'ordre gouvernemental et non d'ordre administratif.

IV. **Voies de recours contre les actes du pouvoir exécutif du Président de la République.** — Les actes du pouvoir exécutif du Président de la République peuvent donner lieu à des *interpellations* ou être l'objet de réclamation par voie de *pétition* devant les Chambres. Les ministres, seuls responsables, ont alors à répondre sur les interpellations et pétitions et les Chambres statuent sur la suite à leur donner.

En dehors de ce recours purement politique, qui est la garantie de la responsabilité du gouvernement devant les Chambres législatives, diverses voies de recours d'ordre administratif sont ouvertes aux particuliers qui auraient à se plaindre des actes du Chef du pouvoir exécutif :

1° Un recours par la voie gracieuse devant le Chef du pouvoir exécutif lui-même;

2° Un recours par la voie contentieuse devant le Conseil d'Etat;

3° Un recours d'une nature mixte, formé devant le Chef de l'Etat, pour obtenir la révision d'un décret rendu en Conseil d'Etat.

Recours gracieux. Ce recours, fondé sur un simple intérêt froissé, est formé devant le Chef du pouvoir exécutif lui-même, à l'effet d'obtenir la rétractation de son acte, du décret par lui rendu. Tous les décrets du Chef du pouvoir exécutif peuvent être l'objet d'un recours gracieux.

Digitized by Google

Recours contentieux. Le recours contentieux devant le Conseil d'Etat peut être fondé soit sur la violation d'un droit, soit sur l'excès de pouvoir.

Ce recours n'est pas ouvert indistinctement contre tous les décrets.

S'il s'agit d'un acte de *gouvernement* et non d'un acte d'administration, il est de jurisprudence constante qu'il ne peut être l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil d'Etat, ni pour violation d'un droit prétendu, ni même pour cause d'excès de pouvoir; c'est un acte de souveraineté qui échappe à tout recours contentieux et qui ne peut donner lieu qu'à des interpellations ou à des réclamations par voie de pétition devant les Chambres.

S'il s'agit d'un décret *général et réglementaire*, il ne peut être l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil d'Etat à l'effet d'en obtenir la réformation. Les particuliers trouvent, devant l'autorité judiciaire, une garantie contre la violation de leur droit. En effet, les tribunaux, chargés de réprimer une contravention à un règlement, ont le pouvoir d'apprécier la *légalité* du règlement qui peut donner lieu à l'application d'une peine. L'article 471 nº 15 du Code pénal ne punit d'une amende de simple police de 1 à 5 francs que les contraventions aux règlements *légalement* faits.

Mais un tel décret pourra donner lieu à un recours en *annulation* devant le Conseil d'Etat pour *excès de pouvoir* (1).

Ce recours, qui a son fondement dans une loi de l'Assemblée constituante des 7-14 octobre 1790, a été établi dans le but de protéger les citoyens contre les actes arbitraires et abusifs de l'autorité administrative. Il a toujours été admis par la jurisprudence et il est formellement consacré par l'article 9 de la loi du 24 mai 1872 sur le Conseil d'Etat. Cet article 9 dispose, en effet, que le Conseil d'Etat statue souverainement sur les demandes « d'*annulation* pour excès de « pouvoir formées contre les actes des *diverses* autorités « *administratives* ».

S'il s'agit, enfin, d'un décret *spécial ou individuel* qui constitue un acte administratif proprement dit, il peut être

(1) Certains auteurs n'admettent même pas le recours pour excès de pouvoir, quand il s'agit de règlements d'administration publique faits par le Chef du pouvoir exécutif, en vertu d'une délégation *spéciale* du législateur, parce que ces règlements ont alors plutôt le caractère d'actes législatifs que d'actes du pouvoir exécutif (en ce sens : Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*).

Digitized by Google

l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil d'Etat : soit pour en obtenir la réformation en cas de violation d'un droit, soit pour en obtenir l'annulation pour cause d'excès de pouvoir.

Ainsi le décret qui refuse d'allouer à un fonctionnaire la pension qui lui est due d'après ses états de service ou qui accorde un changement de nom au mépris des droits d'un tiers, donne lieu à un recours contentieux, au fond, parce qu'il y a un droit violé et non un simple intérêt froissé.

De même, si un décret était rendu sans l'avis du Conseil d'Etat dans les cas où la loi exige cet avis, ou s'il destituait un juge inamovible ou enlevait à un officier son grade, en dehors des conditions prévues par la loi, il y aurait lieu à un recours pour excès de pouvoir (1).

Recours mixte. Un recours d'une nature mixte et dont le caractère mal défini a donné lieu à des difficultés, est autorisé par l'article 40 du décret du 22 juillet 1806 portant règlement sur la procédure à suivre devant le Conseil d'Etat.

Aux termes de cet article, « lorsqu'une partie se croira lésée dans ses *droits* ou sa *propriété* par l'effet d'une décision rendue en Conseil d'Etat, en matière *non contentieuse*, elle pourra présenter requête au Chef du pouvoir exécutif pour, sur un rapport à lui fait, l'affaire être renvoyée, s'il y a lieu, soit à une section du Conseil d'Etat, soit à une commission. »

Le recours prévu par cet article qui, d'après un avis du Conseil d'Etat du 4 juin 1878, est toujours en vigueur, n'est pas un recours contentieux, bien qu'il se fonde sur une lésion de droits. C'est un recours par voie administrative dans lequel le Conseil d'Etat intervient comme conseil et non comme juge. Il constitue un recours *gracieux* en *révision* d'un décret rendu après avis du Conseil d'Etat et tend à obtenir, *s'il y a lieu*, un nouveau décret en Conseil d'Etat, après un examen préparatoire d'une section ou d'une commission spéciale du Conseil d'Etat.

Il diffère du recours contentieux pour excès de pouvoir, en ce qu'il ne tend pas seulement à l'annulation, mais à la

(1) Nous verrons plus tard, en étudiant le contentieux administratif, que l'*excès de pouvoir*, à l'occasion des actes administratifs, s'entend d'une manière large et qu'il comprend : l'incompétence, l'inobservation des formalités prescrites par la loi, l'abus ou le détournement de pouvoir et même la violation de la loi et des droits acquis.

Digitized by Google

réformation du décret attaqué. Il diffère d'un recours contentieux, au fond, en ce qu'il est soumis au Chef du pouvoir exécutif, qui peut ne pas y donner suite, et qu'il tend à obtenir un nouveau décret qui, comme le décret attaqué, sera rendu en la forme administrative et non contentieuse.

Ce recours est très rare. Il est surtout un moyen pour les tiers d'obtenir la rétractation d'un décret en Conseil d'Etat qui léserait leurs droits; tel serait le cas où un décret en Conseil d'Etat concéderait une mine, en refusant une indemnité à l'inventeur qui aurait fait des travaux de recherche pour la découverte de la mine (D. 21 juin 1864).

V. **Interprétation des décrets.** — Lorsqu'à l'occasion d'un litige né et actuel, dans le cours d'une instance judiciaire ou administrative, il s'élève des difficultés sur le sens d'un décret dont le texte est obscur ou ambigu, la demande en interprétation doit être formée devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux.

Autrefois, par suite de l'application de la règle *ejus est interpretari cujus est condere*, c'était au Chef du pouvoir exécutif de qui émanait le décret à l'interpréter, et la matière étant contentieuse, la décision interprétative était rendue par le Chef de l'Etat en son Conseil, car il était lui-même juge des affaires contentieuses, le Conseil d'Etat ne faisant que donner des avis.

Depuis la loi du 24 mai 1872, qui a conféré au Conseil d'Etat un pouvoir propre, en matière contentieuse, il faut décider que l'interprétation doit être soumise directement à la juridiction du Conseil d'Etat.

MINISTRES.

Organisation. — Les ministres sont les premiers auxiliaires du Chef du pouvoir exécutif. Ils sont les chefs des grandes divisions de l'administration publique, appelées quelquefois *départements ministériels* (1).

Les ministres ont une double fonction :

1° Ils contresignent les décrets du Chef du pouvoir exécutif;

(1) Le ministère des Colonies, créé par la loi du 20 mars 1894, ne concerne pas une branche spéciale de l'administration; il centralise l'ensemble des services s'appliquant à notre territoire colonial.

Digitized by Google

2° Ils exercent un pouvoir propre et agissent en leur nom personnel, en vertu de l'autorité qui leur a été déléguée.

C'est par suite de cette double fonction qu'ils sont appelés quelquefois *ministres secrétaires d'Etat.*

Ministères. — Sous l'Assemblée constituante, d'après la loi des 27 avril-25 mai 1791, c'était au pouvoir législatif qu'appartenait le droit de fixer le nombre et les attributions des ministres; mais c'était au pouvoir exécutif qu'était réservé le droit de nomination et de révocation.

Sous le Directoire et sous la République de 1848, ces deux principes avaient été consacrés; mais, sous tous les autres gouvernements, la pratique constante a été de reconnaître au pouvoir exécutif le droit de fixer le nombre et les attributions des ministres, aussi bien que de les nommer et de les révoquer.

C'est ainsi que des décrets ont souvent rattaché certains services publics tantôt à un ministère, tantôt à un autre, notamment pour les cultes. Ce sont également des décrets qui ont créé ou supprimé des ministères (Postes et Télégraphes, créé le 5 février 1879, supprimé le 30 mai 1887. — Agriculture créé en 1881).

Nous devons observer toutefois que la création d'un ministère est toujours subordonnée à l'approbation des Chambre qui pourraient refuser les crédits nécessaires à son fonctionnement. C'est, du reste, en vertu d'une loi qu'a été créé le ministère des Colonies (L. 20 mars 1894). — Quoi qu'il en soit, l'organisation centrale de chaque ministère est réglée par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (L. de finances du 30 décembre 1882).

— Sous l'Assemblée constituante, il y avait six ministères entre lesquels étaient répartis les différents services publics: Justice, Intérieur, Contributions et revenus publics, Guerre, Marine, Affaires étrangères.

Depuis cette époque, le nombre des ministères a beaucoup varié.

On compte actuellement onze ministères :

1° Le ministère de l'Intérieur et des Cultes, — 2° de la Justice; — 3° des Affaires étrangères; — 4° des Finances; — 5° de la Guerre; — 6° de la Marine; — 7° de l'Instruction publique et des Beaux-Arts; — 8° des Travaux publics;

Digitized by Google

— 9° du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes; — 10° de l'Agriculture; — 11° des Colonies.

Chacun de ces ministères comprend un certain nombre de services publics, à la tête desquels est placé un ministre spécial, chargé de les diriger. Tous les ministres sont ainsi des ministres à portefeuille, chargés de la direction des services administratifs d'un département ministériel (1).

Auprès des ministres, il y a des conseils ou comités nommés par le Chef du pouvoir exécutif ou par les ministres eux-mêmes et chargés de les éclairer, en leur donnant des avis sur des questions spéciales.

En outre, il y a eu longtemps des sous-secrétaires d'Etat, chargés de certains services ministériels; il en subsiste encore un : celui des Postes et Télégraphes, créé par le décret du 23 mai 1896.

Nomination et révocation des ministres. — Ainsi que nous l'avons dit, le droit de nommer et de révoquer les ministres a toujours appartenu au pouvoir exécutif.

Le choix pour la nomination n'a été limité qu'en 1791, en l'an III et en l'an VIII; on exigeait alors certaines garanties. Les Constitutions postérieures à l'an VIII ayant gardé le silence sur ce point, on a toujours reconnu que la seule condition, pour être nommé ministre, est la qualité de citoyen, c'est-à-dire l'âge de 21 ans et la jouissance des droits civils et politiques.

Mais les fonctions de ministre sont-elles ou non incompatibles avec le mandat de député ou de sénateur?

L'incompatibilité, conformément au système américain, était prononcée par les Constitutions de 1791 et de l'an III;

(1) En 1860, époque à laquelle on avait accordé au Corps législatif le droit de voter une adresse, on avait distingué les ministres à *portefeuille* et les ministres *sans portefeuille*. Les premiers étaient à la tête d'un département ministériel, comprenant certaines branches des services publics. Les autres n'avaient aucun service administratif à diriger; ils étaient chargés d'un rôle militant, de la défense du gouvernement et de l'administration devant les Chambres.

Les ministres sans portefeuille furent supprimés en 1863, et le soin de défendre les actes du gouvernement fut confié au ministre présidant le Conseil d'Etat, conjointement avec les conseillers d'Etat, commissaires du Gouvernement.

En dernier lieu, le ministre d'Etat, dont le ministère fut supprimé en 1869, et le ministre présidant le Conseil d'Etat, étaient en réalité des ministres sans portefeuille, quoiqu'ils n'en eussent pas le nom.

Digitized by Google

elle résultait virtuellement de la Constitution de l'an VIII et du sénatus-consulte du 16 thermidor an X; mais elle était repoussée, conformément au système anglais, par les Chartes de 1814 et de 1830, et sous le gouvernement républicain de 1848.

La Constitution de 1852 avait reproduit l'ancien principe de l'incompatibilité; mais à la fin de l'Empire et à la suite d'un sénatus-consulte du 8 septembre 1869, non-seulement les ministres avaient leur entrée dans les Chambres, mais il fut décidé qu'ils pourraient être membres du Corps législatif ou du Sénat.

Il est certain qu'actuellement les ministres peuvent être membres de l'une des Chambres, et, en fait, conformément aux traditions du régime parlementaire, le plus souvent les ministres sont choisis parmi les membres de nos assemblées législatives. En tout cas, les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des commissaires désignés, pour la discussion d'un projet de loi déterminé, par décret du Président de la République (art. 6 L. 16 juillet 1875, sur les rapports des pouvoirs publics).

Conseil des ministres. — Sous l'Assemblée constituante, les ministres réunis au roi formaient le Conseil d'Etat. La Constitution de l'an III déclarait, au contraire, que les ministres ne formaient point un Conseil. Après la création d'un Conseil d'Etat par la Constitution de l'an VIII, il n'y eut plus, sous le Consulat et l'Empire, de Conseil des ministres. Mais, à partir de la Charte de 1814, le rôle des ministres étant devenu prépondérant, par suite du principe de la responsabilité ministérielle, le Conseil des ministres reparut, avec un caractère légal et quelquefois obligatoire. C'est ainsi que, d'après la loi de 1845, sur le Conseil d'Etat, la révocation des conseillers d'Etat et des maîtres des requêtes en service ordinaire ne pouvait avoir lieu qu'en vertu d'une ordonnance rendue en Conseil des ministres; c'est ainsi encore, d'après la même loi, qu'en matière contentieuse, l'ordonnance qui n'était pas conforme à l'avis du Conseil d'Etat devait être prise en Conseil des ministres. De même, d'après la Constitution de 1848, la délibération du Conseil des ministres était nécessaire pour certaines nominations.

La Constitution de 1852 ne reconnaissait pas une existence légale au Conseil des ministres; mais, en fait, les

Digitized by Google

ministres se réunissaient pour délibérer sur les affaires importantes. Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 déclarait formellement que les ministres délibéraient en *conseil* sous la présidence du Chef de l'Etat.

Sous le régime actuel, l'existence du Conseil des ministres est formellement reconnue dans nos lois constitutionnelles (1).

Responsabilité ministérielle. — Le principe de la responsabilité ministérielle a été consacré par l'Assemblée constituante, et proclamé depuis dans les diverses Constitutions; mais cette responsabilité n'a pas toujours eu le même caractère, ni la même étendue.

Sous la monarchie constitutionnelle de 1814 et de 1830, fondée sur la maxime *le roi règne et ne gouverne pas*, les ministres étaient responsables devant les Chambres des actes de leur administration; mais l'usage s'était introduit de considérer leur responsabilité comme collective et solidaire.

Sous la République de 1848, le Président de la République et les ministres étaient déclarés responsables, chacun en ce qui le concernait, des actes du gouvernement et de l'administration. C'était la responsabilité individuelle substituée à la responsabilité collective.

La Constitution de 1852 reconnut aussi la responsabilité individuelle et sans solidarité des ministres; mais ils n'étaient responsables que devant le Chef de l'Etat. Il est vrai qu'ils pouvaient être mis en accusation par le Sénat, pour

(1) C'est en Conseil des ministres que se discutent les affaires les plus importantes, sous la présidence du chef du pouvoir exécutif.

L'intervention du Conseil des ministres est obligatoire en certains cas. Ainsi divers textes législatifs l'exigent :

Pour la nomination des conseillers d'Etat en service ordinaire et pour leur révocation (L. const. 25 février 1875, art. 4); pour constituer le Sénat en cour de justice, à l'effet de juger toute personne prévenue d'attentat contre la sûreté de l'Etat (art. 12 L. 16 juillet 1875); en cas de vacance du pouvoir présidentiel, pour exercer le pouvoir exécutif jusqu'à la nomination du nouveau Président (art. 7 L. const. 25 février 1875); pour la dissolution, par décret, d'un Conseil municipal (art. 43 L. 5 avril 1884); etc.

La présidence du Conseil est attribuée à celui des ministres qui a été chargé, en fait, de constituer le Cabinet sous l'agrément du chef du pouvoir exécutif. Lorsque le Conseil délibère hors la présence du Président de la République, on l'appelle spécialement Conseil de *cabinet*. Celui-ci se réunit sous la présidence du président du Conseil pour délibérer le plus souvent sur les projets ou propositions de lois qui doivent être discutées dans les Chambres.

Digitized by Google

être renvoyés devant une Haute-cour de justice ; mais comme celle-ci ne pouvait être saisie que par décret de l'Empereur, il était vrai de dire, avec la Constitution, qu'ils *ne dépendaient que du Chef de l'Etat.*

La loi du 31 août 1871, qu'on avait appelée la constitution Rivet, déclarait les *ministres* et le *Conseil des ministres* responsables devant l'Assemblée nationale.

La nouvelle loi constitutionnelle du 25 février 1875 établit aussi la responsabilité individuelle ou collective des ministres. En effet, d'après l'article 6 de cette loi, « les minis-« tres sont *solidairement* responsables devant les Chambres « de la politique générale du gouvernement, et *individuelle-« ment* de leurs actes personnels. »

Cette responsabilité *politique* qu'ils encourent à l'occasion de leurs fonctions peut avoir pour effet la démission collective ou individuelle des ministres, toutes les fois que leurs actes n'ont pas l'assentiment des Chambres (1).

Indépendamment de cette responsabilité *politique*, les ministres peuvent encore, à l'occasion de leurs fonctions, encourir une responsabilité *pénale* et *civile*.

Spécialement, en cas de *crimes* commis dans l'exercice de leurs fonctions, ils *peuvent*, d'après la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, article 12, être mis en accusation par la Chambre des députés pour être jugés par le Sénat (2).

Quant à la responsabilité *civile* qu'ils auraient pu encourir par suite d'actes arbitraires et dommageables commis dans l'exercice de leurs fonctions, soit envers des particuliers, soit envers l'Etat (notamment pour avoir fait des dépenses en dehors de crédits régulièrement ouverts), quelques auteurs enseignent qu'ils pourraient être poursuivis en dommages-intérêts devant les tribunaux civils; qu'en effet, ils n'ont jamais été protégés par l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, qui exigeait une autorisation du Conseil d'Etat pour la poursuite devant les tribunaux judiciaires des agents du gouvernement, à raison de faits relatifs à leurs fonctions, et que depuis l'abrogation de cet article 75 par le gouvernement de la Défense nationale (D. 19 septembre 1870), ils peuvent, comme tout autre agent du gouvernement, être cités devant

(1) Voir introduction, p. xj, la difficulté existant à cet égard.

(2) Sous la dénomination de crimes, doit-on comprendre également les simples délits? La question est combattue. En tout cas, il faut reconnaître, avec M. Laferrière, que le principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire ne permettrait pas une poursuite devant les tribunaux correctionnels.

Digitized by Google

les tribunaux judiciaires sans aucune autorisation. En admettant ce système, il faudrait encore décider, par respect pour le principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire, que les tribunaux civils seraient encore incompétents, si le fait qui leur était déféré constituait un acte d'*administration* dont ils ne pourraient connaître (1).

Attributions des ministres.

Ainsi que nous l'avons dit, les ministres sont chargés :

1° De contresigner les actes du Chef du pouvoir exécutif et de lui adresser au besoin des rapports;

2° D'agir en leur nom personnel, en vertu de l'autorité qui leur a été déléguée.

C'est à ce dernier point de vue que nous avons à examiner leurs attributions.

En dehors de leurs attributions d'ordre gouvernemental qui relèvent plus spécialement du droit constitutionnel, on peut diviser leurs attributions d'ordre administratif en deux grandes classes : les attributions purement *administratives* et les attributions *contentieuses*. Les premières supposent simplement l'exercice de l'action administrative, les autres supposent un litige administratif, une contestation à la suite d'une réclamation fondée sur la violation d'un droit. Dans le premier cas, les ministres sont *administrateurs;* dans le second cas, ils sont *juges*.

L'intérêt de distinguer les attributions purement *administratives* des attributions *contentieuses*, c'est qu'à l'occasion des premières il ne peut y avoir lieu à un recours contentieux devant le Conseil d'État qu'en cas d'*excès de pouvoir*, ou de violation d'un droit, tandis qu'à l'occasion des secondes, il y a lieu à un recours contentieux devant la juridiction supérieure, statuant comme tribunal d'appel, pour simple *mal jugé*.

I. **Attributions administratives.** — Conformément à la Constitution de l'an VIII, les ministres sont chargés de procurer l'exécution des lois et de tous les actes du pouvoir exécutif.

(1) A diverses époques, des projets de loi ont été soumis aux Chambres pour sanctionner d'une manière efficace le principe de la responsabilité ministérielle. Actuellement encore, une proposition est soumise à la Chambre des députés.

Digitized by Google

Les pouvoirs confiés aux ministres pour la direction des services publics qui dépendent de leur département ministériel s'exercent : soit à l'égard des agents qui leur sont subordonnés, soit à l'égard des citoyens.

A l'égard des *agents* qui leur sont subordonnés, ils ont un droit d'*autorité* et de *contrôle*.

Leur droit d'*autorité* se manifeste par des *ordres* ou des *instructions*.

Les *ordres* sont des injonctions adressées à un fonctionnaire pour un acte déterminé.

Les *instructions* sont des actes destinés à éclairer sur le sens et la portée d'une loi ou d'un règlement; elles ont un caractère interprétatif. Elles sont individuelles ou collectives, suivant qu'elles s'adressent à un ou plusieurs agents en particulier, ou à tout un ordre de fonctionnaires. Dans ce dernier cas, on les désigne sous le nom de *circulaires;* telles sont les instructions adressées par le ministre de l'Intérieur aux préfets à l'occasion de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux et de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale.

Il est à remarquer que les instructions, malgré leur autorité doctrinale, ne lient en aucune façon les tribunaux. Elles n'obligent que les fonctionnaires auxquels elles sont adressées, et comme elles ne font aucun préjudice aux particuliers, elles ne peuvent être attaquées par la voie contentieuse devant le Conseil d'Etat.

Le droit de *contrôle* des ministres leur permet d'annuler ou de réformer les actes de leurs subordonnés, soit d'office, soit sur la réclamation des particuliers. Leurs *décisions* constituent des *arrêtés* ayant un caractère définitif. C'est ainsi que les décrets de décentralisation du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861 obligent les préfets à rendre compte de leurs actes aux ministres compétents qui peuvent les annuler ou les réformer, lorsqu'ils sont contraires aux lois et règlements ou qu'ils donnent lieu aux réclamations des parties intéressées.

— A l'égard des *citoyens*, les ministres sont les représentants légaux de l'Etat. A ce titre, ils font avec les particuliers les marchés de fournitures qui intéressent les services de leur ministère ; ils font acquitter les dépenses résultant des engagements de l'Etat, en délivrant des ordonnances de délégation ou de paiement; enfin ils représentent l'Etat dans les procès administratifs devant le Conseil d'Etat.

Digitized by Google

— On peut ainsi reconnaître, avec M. Laferrière, quatre attributions essentielles à la fonction ministérielle : la passation et l'exécution des contrats intéressant l'Etat; — la liquidation des dettes de l'Etat; — le recouvrement des deniers de l'Etat sur ceux qui les détiennent indûment; — la surveillance et le contrôle de toutes les autorités comprises dans la hiérarchie administrative.

— Les ministres peuvent appliquer les lois aux citoyens par des arrêtés *spéciaux* et *individuels*.

Mais peuvent-ils prendre des arrêtés *généraux* et *réglementaires?*

Dans un système, on soutient qu'en principe les ministres n'ont pas le pouvoir réglementaire; que ce pouvoir appartient au Chef du pouvoir exécutif qui l'exerce pour tout l'Etat; qu'à la vérité, ce pouvoir est attribué formellement au préfet pour son département, ou au maire pour sa commune, mais qu'aucun texte ne l'a attribué d'une manière générale aux ministres qui, placés du reste auprès du Chef du pouvoir exécutif, n'ont pas besoin de l'exercer, puisqu'il leur suffit de proposer un règlement à son approbation.

Dans un autre système, on décide, au contraire, que les ministres ont le pouvoir réglementaire; que ce pouvoir résulte pour eux de l'article 54 de la Constitution de l'an VIII, qui les charge de procurer l'exécution des lois et des règlements d'administration publique.

Quoi qu'il en soit, le pouvoir réglementaire doit être reconnu aux ministres dans tous les cas où une disposition de loi ou de règlement d'administration publique le leur accorde formellement.

Ainsi le règlement d'administration publique du 15 novembre 1846, sur la police des chemins de fer, confie au ministre des Travaux publics le droit de fixer le nombre des voitures qui peuvent composer un convoi, le nombre des freins dont chaque convoi doit être muni, certaines mesures pour la marche des trains, etc. — Spécialement, l'article 44 charge le ministre des Travaux publics d'homologuer les tarifs de transport; ces tarifs homologués deviennent de véritables règlements.

De même, le règlement d'administration publique du 10 août 1852, sur la police du roulage, autorise le ministre des Travaux publics et le ministre de l'Intérieur à prendre les mesures nécessaires pour le passage des voitures sur les ponts suspendus.

Digitized by Google

En tout cas, les ministres ont le droit d'annuler ou d'approuver les arrêtés réglementaires des préfets; mais ce droit de contrôle ne leur permet pas de les modifier, car autrement ils se substitueraient aux préfets et absorberaient leur pouvoir réglementaire.

Voies de recours. — Les voies de recours contre les arrêtés des ministres, en matière purement administrative, sont :

1° Le recours gracieux devant le *ministre lui-même*, et qui constitue une voie de rétractation par laquelle on s'adresse au ministre pour que, mieux informé, il rétracte sa décision ;

2° Le recours contentieux devant le *Conseil d'État*, soit pour violation d'un droit, afin d'obtenir la réformation de l'acte attaqué, soit pour cause d'*excès de pouvoir*, conformément au principe général, en vertu duquel tout acte émanant d'une autorité administrative quelconque peut être l'objet d'un recours en annulation pour excès de pouvoir, devant le Conseil d'État.

II. Attributions contentieuses. — Les ministres ont-ils un droit de juridiction? Ce droit leur appartient-il, au moins dans certains cas déterminés? Ne doit-on même pas leur reconnaître la qualité de juges de droit commun, de telle sorte qu'ils seraient investis du droit de juger toutes les fois qu'un texte spécial n'accorderait pas compétence à une juridiction déterminée?

Nous verrons, en traitant du contentieux administratif, que ces divers points sont très controversés.

L'opinion qui semble prévaloir actuellement, c'est que les ministres ne sont pas les juges de droit commun, en matière administrative; qu'en principe, on ne doit pas leur reconnaître un droit de juridiction, par suite de la séparation établie en l'an VIII, entre les agents, les conseils et les juges; que le droit de juger ne leur appartient que dans les cas formellement prévus par la loi et que ces divers cas ne concernent que les difficultés relatives à certaines *élections spéciales*.

C'est ainsi qu'on reconnaît compétence :

Au ministre de l'Instruction publique, pour statuer sur les réclamations formées contre l'élection des membres du conseil supérieur de l'instruction publique et des conseils académiques (art. 12 et 13 D. 16 mars 1880) et des conseils départementaux de l'enseignement primaire (art. 12 D. 12 nov. 1886).

Digitized by Google

Au ministre des Cultes, pour statuer sur celles formées contre l'élection des membres des conseils presbytéraux et des consistoires de l'Eglise réformée (D. 13 avr. 1880, art. 13 et s.), ou des consistoires israélites (Ord. 25 mars 1844, art. 29);

Au ministre du Commerce, pour statuer sur l'élection des membres des chambres de commerce (arrêté du 3 nivôse an XI);

Au ministre de l'Agriculture, par analogie, pour l'élection des membres des chambres consultatives d'agriculture.

Sauf, dans tous ces cas, recours en appel devant le Conseil d'Etat, si ce n'est, d'après la jurisprudence, en ce qui concerne l'élection des consistoires israélites.

Voies de recours. — Dans les cas où les ministres exercent des attributions contentieuses, les voies de recours contre les décisions juridictionnelles, rendues par eux en qualité de juges, sont :

L'*opposition* formée par les parties en cause contre les décisions par défaut;

La *tierce-opposition* de la part des tiers qui se prétendraient lésés;

L'*appel au Conseil d'État* pour simple *mal jugé*.

L'opposition et la tierce-opposition sont des voies de *rétractation* qui s'exercent devant le ministre même qui a rendu la décision. — L'appel au Conseil d'Etat est une voie de *réformation* qui permet au Conseil d'Etat de substituer sa propre décision à celle du ministre.

Les décisions des ministres, en matière contentieuse, comme celles des autres juridictions administratives, constituent de véritables jugements ayant force exécutoire et emportant hypothèque judiciaire (avis du Conseil d'Etat du 16 thermidor an XII inséré au bulletin des lois).

Règles de procédure devant les ministres.

Les réclamations adressées aux ministres sont rédigées par écrit, sous forme de lettre ou de pétition sur papier timbré. Les décisions interviennent sur le rapport des bureaux.

Un décret du 2 novembre 1864, applicable aux affaires administratives aussi bien qu'aux affaires contentieuses, a tracé quelques règles de procédure à suivre devant les ministres.

Digitized by Google

Les ministres font délivrer aux parties intéressées qui le demandent un *récépissé* constatant la date de la réception et de l'enregistrement au ministère de leur réclamation (art. 5). — Ils doivent statuer par des décisions *spéciales* sur les affaires qui peuvent être l'objet d'un recours par la *voie contentieuse*. — Ces décisions sont notifiées *administrativement* aux parties intéressées (art. 6). — Enfin lorsque des ministres statuent sur des *recours* contre les décisions d'autorités qui leur sont subordonnées, leur décision doit intervenir dans le délai de *quatre mois*, à dater de la réception de la réclamation au ministère ou du jour où des pièces ont été produites ultérieurement. Après l'expiration de ce délai, les parties peuvent considérer leur réclamation comme *rejetée*, s'il n'est pas intervenu de décision et se pourvoir au Conseil d'Etat (art. 7) (1).

CONSEIL D'ÉTAT.

Notions historiques. — L'origine du Conseil d'Etat remonte aux anciens Conseils du roi, disparus avec la Monarchie.

Ce fut la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) qui, en établissant le Consulat, créa le Conseil d'Etat dont l'institution s'est perpétuée jusqu'à nos jours, avec les transformations que lui ont fait subir les divers régimes politiques qui se sont succédé.

Nous indiquerons sommairement, dans ces notions historiques, les divers caractères du Conseil d'Etat sous le Consulat et le premier Empire, sous la Monarchie constitutionnelle de 1814 et de 1830, sous la République de 1848 et sous le second Empire.

Consulat et premier Empire. — D'après la Constitution du 22 frimaire an VIII et le règlement du 5 nivôse de la

(1) Spécialement, d'après le décret du 16 mars 1880, en matière d'élections au Conseil Supérieur de l'instruction publique et aux conseils académiques, le ministre doit statuer dans le délai d'un mois, sauf recours au Conseil d'Etat dans les 15 jours de la notification de la décision du ministre; et faute par le ministre d'avoir statué dans le délai d'un mois, la réclamation peut être portée directement devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux (art. 12 et 13 D. 16 mars 1880, rendu en exécution de la loi du 27 février 1880).

Digitized by Google

même année, sur l'organisation du Conseil d'Etat, celui-ci était chargé, sous la direction des consuls :

1° De rédiger les projets de loi, d'en présenter les motifs et d'en soutenir la discussion devant le Corps législatif (1);

2° De rédiger les règlements d'administration publique;

3° De résoudre les difficultés qui pouvaient s'élever en matière administrative.

Il fut également investi de la mission d'*interpréter* obligatoirement le sens des lois, d'autoriser les poursuites contre les agents du gouvernement (art. 75 de la Constitution de l'an VIII) et de statuer sur les *conflits* qui pouvaient s'élever entre l'administration et les tribunaux.

Ses attributions étaient ainsi : *législatives, administratives* et *contentieuses;* mais, dans tous les cas, le Conseil d'Etat n'avait pas de pouvoir propre; il n'était qu'un conseil chargé d'éclairer le gouvernement, de lui donner des avis.

— Le Conseil d'Etat se composait de 30 à 40 membres. Il était divisé en cinq sections (Législation, Finances, Guerre, Marine, Intérieur). Il délibérait en sections et en assemblée générale. Les ministres avaient rang et séance à l'assemblée générale, mais sans voix délibérative.

L'assemblée générale était présidée par le premier Consul.

Chaque section, à défaut du deuxième ou du troisième Consul, était présidée par un conseiller d'Etat, nommé chaque année par le premier Consul.

Un arrêté du 7 fructidor an VIII distingua le service du Conseil d'Etat en service ORDINAIRE et en service EXTRAORDINAIRE.

Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X éleva à 50 le maximum du nombre des conseillers d'Etat, et donna aux ministres non seulement rang et séance, mais aussi voix *délibérative* au Conseil d'Etat.

L'entrée des ministres au Conseil d'Etat, avec voix délibérative, fut un premier lien entre l'administration active et l'administration délibérative, entre la pratique et la théorie. L'élément pratique dans le sein du Conseil d'Etat fut encore augmenté plus tard par la création de conseillers d'Etat en service *ordinaire hors section.*

Un arrêté du 18 germinal an XI institua les *auditeurs* auprès des ministres et du Conseil d'Etat. Ils étaient chargés

(1) C'est sous l'empire de la Constitution de l'an VIII que nos Codes ont été faits.

Digitized by Google

de développer, dans les sections du Conseil d'Etat, les motifs des propositions faites par les ministres. Cette institution était une sorte de noviciat administratif, devant servir à initier les auditeurs à la pratique et à la théorie. Les auditeurs étaient destinés, après un certain nombre d'années de services, à remplir des places dans la carrière administrative ou judiciaire.

Sous l'*Empire*, le sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII ajouta une sixième section, celle du Commerce, aux cinq sections précédemment établies. En outre, il conférait aux conseillers d'Etat l'inamovibilité, après cinq ans de service ordinaire.

En 1806, deux décrets très remarquables : du 11 juin et du 22 juillet, vinrent compléter l'institution du Conseil d'Etat, principalement au point de vue des attributions contentieuses. Nous aurons l'occasion d'y revenir en traitant des attributions contentieuses du Conseil d'Etat.

— Le Conseil d'Etat du Consulat et de l'Empire eut un grand caractère d'unité et de puissance. Avec un Corps législatif muet, un Sénat délibérant en secret, il fut la seule assemblée politique qui possédât des orateurs et qui formât des hommes d'Etat. Il fut la plus haute personnification du gouvernement.

« Il devint, « dit M. de Cormenin, « le contrôleur plutôt « que l'auxiliaire, et le supérieur plutôt que l'égal des mi- « nistres, le suprême tribunal de la justice administrative et « le véritable législateur. »

Royauté constitutionnelle de 1814 et de 1830. — Sous le système représentatif, avec la parole et la discussion restituées aux Chambres, avec le principe de la responsabilité ministérielle, le Conseil d'Etat perdit son caractère politique. Les ministres ne dépendant plus du chef de l'Etat, mais étant responsables des actes du gouvernement et de l'administration devant les Chambres, durent reprendre leur liberté d'action. Le Conseil d'Etat fut dépouillé de sa participation à la puissance législative; il cessa d'avoir la suprématie sur les ministres, dont le rôle devint prépondérant, et dont il ne fut plus que l'auxiliaire. Il redescendit, suivant les expressions de M. de Cormenin, au rôle modeste de donneur d'avis et de juge administratif.

Il fut fractionné en divers comités dépendants et subordonnés aux ministres qui le présidèrent.

Digitized by Google

En matière contentieuse, les ordonnances des 2 février et 12 mars 1831 introduisirent trois innovations : la *publicité des audiences*, le *débat oral*, l'institution d'un *ministère public* représenté par les maîtres des requêtes (1).

Le Conseil d'Etat, organisé de nouveau par une ordonnance du 18 septembre 1839, avait été depuis longtemps l'objet d'attaques assez vives. On faisait remarquer que ni la Charte de 1814, ni celle de 1830, n'en faisait mention; que son institution était illégale et inconstitutionnelle. Ce fut pour répondre à ces critiques que l'on substitua le régime de la loi au régime des ordonnances.

La *loi* du 19 juillet 1845, reproduisant les principes de l'ordonnance de 1839, vint consacrer l'institution du Conseil d'Etat comme rouage constitutionnel.

D'après cette loi, le Conseil d'Etat se composait : des ministres secrétaires d'Etat, de conseillers d'Etat, de maîtres des requêtes et d'auditeurs. La nomination de ces derniers était soumise à certaines conditions de capacité et notamment à l'admissibilité par une commission spéciale.

Le Conseil d'Etat était présidé par le garde des sceaux ou en son absence par un vice-président nommé par le roi.

On distinguait le service *ordinaire* et le service *extraordinaire*. Ce dernier se composait de conseillers d'Etat ou de maîtres des requêtes remplissant ou ayant rempli des fonctions publiques.

Après dix ans, les conseillers d'Etat ou les maîtres des requêtes pouvaient être nommés conseillers d'Etat ou maîtres des requêtes *honoraires*.

Le Conseil d'Etat n'avait toujours qu'un pouvoir consultatif.

Il *pouvait* être appelé à donner son avis sur les projets de loi ou d'ordonnance et sur les questions qui lui étaient soumises par les ministres.

Il donnait *nécessairement* son avis sur les ordonnances portant règlement d'administration publique ou sur celles qui devaient être rendues dans la forme de ces règlements.

Il *proposait* les ordonnances qui statuaient sur les affaires

(1) Ces trois innovations n'ont été introduites, devant le Conseil de préfecture, en matière contentieuse, qu'en 1862. La loi du 21 juin 1865, sur les conseils de préfecture, les a formellement consacrées. (Voir, ce que nous disons plus loin sur les attributions contentieuses du Conseil de préfecture).

Digitized by Google

administratives ou contentieuses dont l'examen lui était déféré par des dispositions législatives ou réglementaires.

— Le Conseil d'Etat conservait ainsi ses attributions législatives, administratives et contentieuses; mais, en matière législative, son rôle était considérablement réduit. Il n'avait plus le pouvoir de rédiger la loi, ni d'en soutenir la discussion par ses orateurs devant les Chambres; il n'avait plus même le droit d'être consulté; son avis n'était pas nécessaire, et en fait il n'était guère demandé. Il avait perdu, depuis longtemps, le droit d'interpréter obligatoirement le sens des lois.

En matière contentieuse, ses conseils prirent un peu plus d'autorité. Le roi ne pouvait s'en écarter et prendre une décision contraire à ses propositions que par une ordonnance *motivée*, rendue en *Conseil des ministres*, et insérée au *Moniteur* et au *Bulletin des lois*.

République de 1848. — La Constitution républicaine de 1848 consacrait l'institution d'un Conseil d'Etat comme une concession faite aux partisans de deux Chambres. Cette concession était plus apparente que réelle, car les membres du Conseil d'Etat devaient être nommés par l'Assemblée nationale et pouvaient être pris dans son sein. Le Conseil d'Etat n'était ainsi qu'une délégation de l'Assemblée elle-même. En réalité, le Conseil d'Etat avait été établi pour contrôler le pouvoir exécutif et servir de contre-poids au gouvernement du Président de la République, issu, comme l'Assemblée nationale, du suffrage universel.

Les membres du Conseil d'Etat devaient être nommés pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans, à l'époque du renouvellement de l'Assemblée nationale. Le Conseil d'Etat devait ainsi se trouver associé à l'existence et à l'esprit de chaque assemblée.

La présidence appartenait au vice-président de la République.

Les membres du Conseil d'Etat ne pouvaient être révoqués que par l'Assemblée et sur la proposition du Président de la République.

Le Conseil d'Etat était divisé en trois sections : la section de Législation, la section d'Administration, la section du Contentieux.

Ces trois sections correspondaient à ses trois sortes d'attributions : législatives, administratives et contentieuses.

Digitized by Google

Les principales modifications apportées par la Constitution de 1848 et la loi de 1849 à l'institution du Conseil d'Etat étaient les suivantes :

1° Au point de vue de l'*organisation :*

Nomination des conseillers d'Etat par le pouvoir législatif; présidence retirée aux ministres et confiée au vice-président de la République; rôle effacé des ministres qui n'ont plus voix délibérative dans le sein du Conseil; suppression du service extraordinaire.

2° Au point de vue des *attributions :*

En matière *législative :* avis *nécessaire* sur la plupart des projets de loi présentés par le gouvernement.

En matière *administrative :* droit de faire définitivement, avec pouvoir propre, tous les règlements d'administration publique, dans le cas d'une délégation spéciale de la loi. — Avis nécessaire pour l'exercice du droit de grâce, la révocation des agents du pouvoir nommés par l'élection, la dissolution des conseils généraux, cantonaux et municipaux.

En matière *contentieuse :* pouvoir de *décision propre* accordé à la section du Contentieux. — Jugement des *conflits d'attribution* confié à un *tribunal spécial* composé de quatre conseillers d'Etat et de quatre conseillers à la Cour de cassation, présidé par le ministre de la Justice, ou, à son défaut, par le ministre de l'Instruction publique.

Second Empire. — Le Conseil d'Etat, sous la Constitution de 1852 et sous le *second Empire*, avait été réorganisé sur les bases de la Constitution de l'an VIII.

Il était composé de six sections.

Il comprenait des conseillers d'Etat en service ordinaire, des conseillers d'Etat en service ordinaire hors section, des conseillers d'Etat en service extraordinaire; des maîtres des requêtes, des auditeurs, les uns et les autres divisés en deux classes et pouvant également faire partie du service extraordinaire, un secrétaire général ayant, en dernier lieu, le titre de conseiller d'Etat.

Tous les membres étaient nommés et révoqués par le Chef de l'Etat.

Les ministres avaient rang, séance et voix délibérative au Conseil d'Etat.

Il était présidé par le Chef de l'Etat ou par le président du Conseil d'Etat, appelé, en 1863, ministre présidant le Conseil d'Etat.

Digitized by Google

Ses attributions étaient toujours législatives, administratives et contentieuses. Mais, dans tous les cas, il n'avait pas de pouvoir propre. Il n'était qu'un simple conseil de gouvernement, comme sous la législation de l'an VIII.

Le Tribunal des conflits avait été supprimé et le droit de proposer au Chef de l'Etat le jugement des conflits, qui avait toujours appartenu au Conseil d'Etat, avant 1848, lui avait été restitué.

Spécialement en matière *contentieuse*, le Conseil d'Etat ne délibérait plus en assemblée générale, après examen de la section spéciale du Contentieux. Les affaires contentieuses étaient délibérées dans une assemblée *spéciale*, composée de la section du Contentieux et de dix membres, dont deux pris dans chacune des cinq autres sections. C'est une innovation consacrée par la loi nouvelle.

— Après la Révolution du 4 septembre 1870, le gouvernement de la Défense nationale institua une *Commission provisoire*, chargée de remplacer le Conseil d'Etat du second Empire et de statuer sur les affaires urgentes.

LÉGISLATION ACTUELLE.

(Loi du 24 mai 1872, modifiée par la loi du 13 juillet 1879.)

Le 1er juin 1871, le gouvernement déposa un projet de loi sur la réorganisation du Conseil d'Etat.

La discussion du projet de loi donna lieu à une foule de critiques.

Elle aboutit enfin à la loi du 24 mai 1872, dont nous allons donner l'explication.

— Nous devons observer que la loi du 24 mai 1872 a été complétée et modifiée par des lois et des décrets postérieurs, et notamment par une loi du 13 juillet 1879, qui a eu principalement pour but d'augmenter le personnel du Conseil d'Etat et de modifier son organisation.

Nous examinerons successivement :

1° L'organisation du Conseil d'Etat;
2° Ses attributions ;
3° Ses formes de procéder.

Digitized by Google

I. *Organisation du Conseil d'Etat.*

Le Conseil d'Etat comprend un certain nombre de membres répartis en cinq sections et prenant part, sous des noms et des rôles divers, aux travaux du Conseil qui délibère, suivant la nature de ses attributions, tantôt en sections, tantôt en assemblée générale, tantôt enfin en assemblée spéciale du contentieux.

I. **Composition.** — Le personnel du Conseil d'État qui, sous l'empire des nécessités budgétaires, avait été réduit par la loi fondamentale du 24 mai 1872, a été augmenté par la loi du 13 juillet 1879 et par la loi du 13 avril 1900.

D'après ces lois, combinées avec la loi de 1872, le Conseil d'Etat se compose :

1° De 32 conseillers d'Etat en service *ordinaire ;*
2° De 19 conseillers d'Etat en service extraordinaire ;
3° De 32 maîtres des requêtes ;
4° De 40 auditeurs, dont 18 de première classe et 22 de seconde classe.

Il y a, en outre, à la tête des bureaux, un secrétaire général, ayant rang et titre de maître des requêtes; dans chaque section, un secrétaire, et notamment un secrétaire *spécial* attaché au contentieux (art. 1 L. 1872).

Les ministres ont rang et séance à l'assemblée générale du Conseil d'Etat. Chacun d'eux a voix délibérative, en matière non contentieuse, pour les affaires qui dépendent de son ministère (art. 2 L. 1872).

— Le Conseil d'Etat est présidé par le garde des sceaux, ministre de la Justice, et, en son absence, par un vice-président nommé par décret du Président de la République et choisi parmi les conseillers d'Etat en service ordinaire. En l'absence du garde des sceaux et du vice-président, le Conseil d'Etat est présidé par le plus ancien des présidents de sections, en suivant l'ordre du tableau (art. 4 L. 1872).

Le garde des sceaux a voix délibérative toutes les fois qu'il préside soit l'assemblée générale, soit même les sections (art. 2 L. 1872).

Nomination et révocation des membres du Conseil d'Etat. — Les conseillers d'Etat en service *ordinaire* dont la mission régulière est de prendre part aux travaux du Conseil

Digitized by Google

d'Etat, soit dans les sections, soit dans les assemblées générales ou spéciales dudit Conseil, étaient, sous l'empire de la loi de 1872, comme en 1848, nommés et révoqués par l'Assemblée nationale; mais depuis la loi constitutionnelle du 25 février 1875, ils sont nommés par le Président de la République par décrets rendus en *conseil des ministres*. Ils ne peuvent être choisis parmi les députés, même démissionnaires, à moins qu'il ne se soit écoulé 6 mois depuis leur démission (art. 3 L. 1872). Ils peuvent également être révoqués par décret du Président de la République rendu en *conseil des ministres;* toutefois les conseillers d'Etat élus primitivement par l'Assemblée nationale en vertu de la loi de 1872 ne peuvent être révoqués que par le Sénat (art. 4 L. 25 février 1875) (1).

C'est parmi les conseillers d'État en service ordinaire que sont désignés, par décret, le vice-président du Conseil d'Etat et les présidents de section.

— Les conseillers d'Etat en service *extraordinaire*, qui sont des membres de l'administration active, apportant au Conseil d'Etat le concours de leurs lumières et de leur expérience (tels que des secrétaires généraux de ministères ou des directeurs de grands services administratifs) sont nommés et révoqués par de simples décrets du Président de la République.

Ils perdent leur titre de plein droit dès qu'ils cessent d'appartenir à l'administration active (art. 5 L. 1872).

Ils ne reçoivent pas de traitement, et nous verrons qu'ils ne peuvent être attachés à la section du contentieux.

— Les *maîtres des requêtes*, le secrétaire *général*, le secrétaire *spécial du contentieux*, sont nommés par le Président de la République sur la présentation du vice-président et des présidents de section. Ils ne peuvent être révoqués que par des décrets individuels rendus après avoir pris l'avis des présidents (art. 5 L. 1872).

La moitié des places vacantes de conseillers d'Etat est réservée aux maîtres des requêtes.

— Les *auditeurs*, au nombre de 40 sont divisés en deux classes. La première classe, la plus élevée, comprend 18 auditeurs et la seconde classe 22 (art. 24, L. 13 avril 1900).

Sous l'empire de la loi de 1872, chacune de ces classes se recrutait par la voie du concours, comme sous la législation de 1848; mais depuis la loi de 1879, le concours pour les

(1) Tous les anciens conseillers d'Etat nommés par l'Assemblée nationale ont d'ailleurs donné leur démission.

Digitized by Google

auditeurs de 1re classe est supprimé. Le concours n'est plus exigé que pour les auditeurs de 2e classe (art. 2, L. 1879).

Les conditions du concours pour la nomination des auditeurs de 2e classe sont indiqués dans le D. réglre du 30 mars 1897, modifié par les D. des 11 mai et 7 août 1900.

Les auditeurs de 1re classe sont choisis parmi les auditeurs de 2e classe ou parmi les anciens auditeurs sortis du Conseil qui comptent quatre années d'exercice soit de leurs fonctions, soit des fonctions publiques auxquelles ils auraient été appelés. Ils sont nommés par décret du Président de la République; le vice-président et les présidents de section sont appelés à faire des présentations (art. 2 L. 1879). — Les deux tiers des places vacantes de maîtres des requêtes sont réservés aux auditeurs de 1re classe.

Indépendamment de la différence résultant du mode de recrutement de ces deux classes d'auditeurs, d'ailleurs inégales en nombre, on peut remarquer :

1° Que les auditeurs de seconde classe ne peuvent rester en fonctions que pendant un certain temps, fixé d'abord à 4 ans (art. 5 L. 1872) et porté à 8 ans par la loi du 1er juillet 1887, tandis que la durée des fonctions des auditeurs de première classe n'est pas limitée; 2° que les auditeurs de seconde classe, qui ne font qu'un noviciat administratif, ne reçoivent pas d'indemnité, si ce n'est depuis la loi du 23 mars 1880, qui leur accorde, après *une année* de service, un traitement annuel que la loi de finances a fixé à 2.000 francs et qui ne peut être cumulé; — qu'au contraire, les auditeurs de première classe ayant déjà fait leurs preuves et pouvant se prévaloir de services rendus, reçoivent un traitement égal à la moitié de celui des maîtres des requêtes et que le tiers au moins des places des maîtres des requêtes leur est réservé (art. 5 L. 1872).

(1) Chaque année, s'il y a lieu, un concours est ouvert, dans le mois de décembre pour la nomination d'auditeurs de 2e classe, dont le nombre est fixé par un arrêté ministériel inséré au *Journal officiel* en septembre (art. 1 et 2 D. 30 mars 1897). Les auditeurs nommés entrent alors en fonctions le 1er janvier (art. 4 L. 1er juillet 1887). Ils doivent avoir 21 ans au moins, 26 ans au plus (art. 24 L. 13 avril 1900).

Pour les auditeurs de 2e classe, ayant au moins 4 années de service, le gouvernement fait connaître, par une décision prise en conseil des ministres, dans le mois de janvier, les fonctions qui sont mises à leur disposition, parmi les suivantes : commissaire du gouvernement près le Conseil de préfecture de la Seine, secrétaire général d'une préfecture de 1re ou 2e classe; sous-préfet de 1re ou 2e classe, substitut dans un tribunal de 2e classe (art. 3 L. 1er juillet 1887).

Digitized by Google

— Les auditeurs, soit de seconde, soit de première classe ne peuvent être révoqués que par des décrets individuels, sur l'avis du vice-président du Conseil d'Etat, délibérant avec les présidents de sections (art. 5 L. 1872).

— Les employés des bureaux sont nommés par le vice-président du Conseil d'Etat, sur la proposition du secrétaire général (art. 5 L. 1872).

Conditions d'âge. — Nul ne peut être nommé conseiller d'Etat, s'il n'est âgé de 30 ans accomplis; maître des requêtes, s'il n'est âgé de 27 ans; auditeur de deuxième classe s'il a moins de 21 ans et plus de 25 ans; auditeur de première classe, s'il a plus de 33 ans comptés au 1er janvier de l'année de la nomination (art. 2 L. 1er juillet 1887).

Incompatibilités. — Les fonctions de conseiller d'Etat en service ordinaire et de maître des requêtes sont incompatibles avec toute fonction publique salariée; néanmoins, les officiers généraux ou supérieurs de l'armée de terre et de mer, les inspecteurs et ingénieurs des ponts et chaussées, des mines et de la marine, les professeurs de l'enseignement supérieur, peuvent être détachés au Conseil d'Etat; ils conservent, pendant la durée de leurs fonctions, les droits attachés à leur position, sans pouvoir cumuler leur traitement avec celui de conseiller d'Etat.

Les fonctions de conseiller, de maître des requêtes, sont incompatibles avec celles d'administrateur de toute compagnie privilégiée ou subventionnée (art. 7 L. 1872).

Toutefois, d'après la loi de 1879, les conseillers d'Etat en service ordinaire, les maîtres des requêtes et auditeurs de première classe, après trois années depuis leur entrée au Conseil d'Etat, peuvent, sans perdre leur rang au Conseil, être nommés à des fonctions publiques pour une durée qui n'excède pas trois ans. Le nombre des membres du Conseil ainsi nommés à des fonctions publiques ne peut excéder le cinquième du nombre des conseillers, maîtres des requêtes et auditeurs.

Pendant ces trois années, les membres ainsi nommés ne sont pas remplacés; mais les traitements ne peuvent être cumulés.

— Les conseillers et maîtres des requêtes qui sont remplacés dans leurs fonctions peuvent obtenir le titre de conseillers et de maîtres des requêtes *honoraires*.

Digitized by Google

Les auditeurs de première classe remplacés dans leurs fonctions peuvent être nommés maîtres des requêtes, s'ils comptent 8 ans de fonctions au Conseil d'Etat (art. 3 L. 1879).

— Le titre d'auditeur et de maître des requêtes en *service extraordinaire* est supprimé (art. 7 L. 1872).

II. **Division du Conseil d'Etat en sections.** — Sous la loi de 1872, le Conseil d'Etat était divisé en quatre sections seulement, dont trois pour les affaires d'administration pure et une pour les affaires contentieuses.

La loi du 13 juillet 1879, en augmentant le personnel du Conseil d'Etat, a également augmenté le nombre des sections et l'a porté à *cinq*, dont une section du Contentieux et une section de Législation (art. 4 L. 1879).

Aux termes de l'article 1er du décret réglementaire du 2 août 1879 et de décrets postérieurs, en dehors de la section du Contentieux, chargée de délibérer sur les recours contentieux et qui, comme nous le verrons, est soumise à des règles spéciales, et aussi de la section temporaire du contieux, les quatre autres sections sont ainsi dénommées :

1° La section de Législation, de la Justice et des Affaires étrangères ;

2° La section de l'Intérieur, des Cultes, de l'Instruction publique et des Beaux-arts ;

3° La section des Finances, de la Guerre, de la Marine et des Colonies ;

4° La section des Travaux publics, de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, des Postes et Télégraphes (D. 16 juillet 1890).

— Le ministre de la Justice ou le vice-président du Conseil d'Etat peut toujours réunir à la section compétente soit la section de Législation, soit telle autre section qu'il croit devoir désigner (art. 2 du décr. réglre du 2 août 1879).

— Les sections sont, en principe, composées de cinq conseillers d'Etat en service ordinaire et d'un président (art. 4 L. 1879). Toutefois, la section du contentieux est composée de sept conseillers d'Etat en service ordinaire et d'un président, et un décret du Président de la République, rendu sur le rapport du ministre de la Justice, après avis du vice-président du Conseil d'Etat, désigne celle des autres sections qui sera composée d'un président et de quatre conseillers seulement (art. 1 D. 16 juillet 1900) (1).

(1) La loi budgétaire du 13 avril 1900 (art. 24) a autorisé la divi-

Digitized by Google

Les présidents de section sont nommés par décret du Président de la République et choisis parmi les conseillers d'Etat en service ordinaire (art. 10, L. 1872).

En outre, ces diverses sections comprennent un certain nombre de conseillers d'Etat en service extraordinaire, de maîtres des requêtes et d'auditeurs, et chacune d'elles a son secrétaire.

Les conseillers d'Etat sont répartis entre les sections par décrets du Président de la République ; les maîtres des requêtes et les auditeurs sont distribués entre les sections par arrêtés du ministre de la Justice, suivant les besoins du service (art. 10, L. 1872 et art. 5, D. régl. du 2 août 1879).

En ce qui concerne les *conseillers d'Etat* et les *maîtres des requêtes,* tous les *trois ans* il peut être procédé à une nouvelle répartition entre les sections. Elle est faite pour les conseillers, par décret du Président de la République ; pour les maîtres des requêtes par arrêté du ministre de la Justice, sur la proposition du vice-président et des présidents de sections.

En dehors des époques fixées pour le roulement, les conseillers d'Etat ne peuvent être déplacés par décret du Président de la République que sur leur demande et de l'avis du vice-président du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne les *auditeurs*, *chaque année*, au 15 octobre, le ministre de la Justice arrête, sur la même proposition, la répartition des auditeurs entre les sections.

III. **Rôle des divers membres du Conseil d'Etat.** — Nous verrons que le Conseil d'Etat, suivant la nature de ses attributions, délibère :

Tantôt en *sections;*

Tantôt en *assemblée générale;*

Tantôt en *assemblée spéciale* du contentieux.

sion de la section du contentieux en deux sous-sections ayant les mêmes pouvoirs que la section elle-même En conséquence, le décret réglementaire du 16 juillet 1900 dispose (art. 2) :

La section du contentieux est divisée en deux sous-sections composées : l'une du président de la section et de trois conseillers, l'autre de quatre conseillers. Un décret désigne le conseiller chargé de présider la sous-section dont ne fait pas partie le président de la section. Chaque année le président fait connaître la sous-section qu'il entend présider. La répartition des conseillers entre sous-sections est arrêtée par le vice-président du Conseil d'Etat délibérant avec les présidents de section, celle des maîtres des requêtes et auditeurs, par le président de la section du contentieux, après entente avec le président de la sous-section.

Nous verrons également que la loi du 17 juillet 1900 a autorisé la division de la section *temporaire* du contentieux en deux sous-sections.

Digitized by Google

Les conseillers d'Etat en service *ordinaire* sont ceux dont les fonctions normales et habituelles consistent à prendre part aux travaux du Conseil d'Etat, soit dans les sections d'administration ou du contentieux, soit dans les assemblées générales, soit dans les assemblées spéciales délibérant au contentieux. Ils ont voix délibérative : soit dans les sections, soit dans les assemblées du Conseil.

Les conseillers d'Etat en service *extraordinaire* sont, comme nous l'avons dit, des membres de l'administration active qui apportent au Conseil d'Etat les lumières de leur expérience. Ils forment l'élément pratique à côté de l'élément théorique. Ils prennent part aux travaux du Conseil d'Etat, soit dans les sections d'administration, soit à l'assemblée générale; mais ils ne peuvent siéger au contentieux. Ils ont voix délibérative : soit dans les sections auxquelles ils sont attachés, soit dans l'assemblée générale, pour les affaires qui dépendent du département ministériel auquel ils appartiennent. Dans les autres affaires, ils n'ont que voix consultative.

Les *maîtres des requêtes* sont chargés de faire des rapports et, en matière contentieuse, de donner leurs conclusions en qualité de commissaires du gouvernement. Ils ont voix délibérative : soit dans les sections, soit à l'assemblée générale, dans les affaires dont le rapport leur est confié. Dans les autres affaires, ils n'ont que voix consultative.

Les *auditeurs* préparent l'instruction des affaires et sont, au besoin, chargés de faire des rapports. Ils ont voix délibérative à leur section et voix consultative à l'assemblée générale, mais seulement dans les affaires dont ils sont les rapporteurs (art. 11 L. 1872). Ils sont aussi chargés de résumer les discussions relatives aux projets de loi, aux règlements d'administration publique et aux affaires les plus importantes (art. 30 D. régl. 2 août 1879) (1).

Quant aux *ministres*, ils ont voix délibérative à l'assemblée générale ; et spécialement le garde des sceaux a voix

(1) Les conseillers d'Etat en service ordinaire, les maîtres des requêtes et auditeurs de première classe, qui sont nommés à des fonctions publiques, conformément à l'article 3 de la loi du 13 juillet 1879, ont entrée à la section administrative à laquelle ils appartiennent et à l'assemblée générale.

Toutefois, les conseillers d'Etat ainsi nommés à des fonctions publiques ne peuvent prendre part aux travaux du Conseil que dans les conditions prévues pour les conseillers d'Etat en service extraordinaire (art. 3 D. régl. du 2 août 1879).

Digitized by Google

§ II. **Attributions administratives.** — En matière administrative, le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis : tantôt d'une manière facultative, tantôt d'une manière impérative et nécessaire.

Avis facultatifs. — Il *peut* être consulté sur les projets de décret et, en général, sur toutes les questions qui lui sont soumises par le Président de la République ou par les ministres.

Avis nécessaires. — Le Conseil d'Etat est nécessairement appelé à donner son avis, sous peine d'excès de pouvoir :

1° Sur les *règlements* d'administration publique ;

2° Sur les décrets en *forme* de règlements d'administration publique.

Nous avons vu, en étudiant les décrets du Président de la République, quels sont les décrets généraux ou réglementaires qui doivent être délibérés en Conseil d'Etat et constituent des règlements d'administration publique et quels sont les décrets spéciaux et individuels qui doivent être rendus dans la forme des règlements d'administration publique. Nous renvoyons aux explications et aux exemples que nous avons donnés à cet égard.

§ III. **Attributions contentieuses.** — Les attributions contentieuses du Conseil d'Etat se réfèrent à la mission de juge. Elles supposent des réclamations qui s'appuient sur un droit méconnu, sur une violation de la loi ou des règles de la compétence des diverses autorités administratives, et sur lesquelles le Conseil d'Etat est appelé à statuer comme tribunal administratif; à ce titre, elles présentent un sérieux intérêt.

D'après la loi de 1872, le Conseil d'Etat, comme sous la République de 1848, est investi, en matière contentieuse, d'un pouvoir de *décision propre*. Ainsi que nous l'avons dit déjà, il ne donne pas un simple avis, il ne propose pas un simple projet de décision; il prononce souverainement le jugement, il rend lui-même la décision, comme un tribunal ordinaire.

En matière contentieuse, le Conseil d'Etat peut être envisagé à trois points de vue. Il exerce, en effet, son rôle de juge : soit comme tribunal de cassation, soit comme tribunal d'appel, soit comme tribunal de premier et dernier ressort.

Digitized by Google

I. *Comme tribunal de cassation*, le Conseil d'Etat, par analogie des attributions de la Cour de cassation, statue :

1° Sur les questions de compétence entre les autorités administratives, en matière contentieuse, en un mot, sur les conflits de *juridictions* administratives (1), c'est-à-dire sur les luttes de compétence entre deux ou plusieurs tribunaux administratifs et qui donnent lieu à des pourvois en *règlement de juge ;*

2° Sur les recours en cassation pour *incompétence* et *excès de pouvoir* contre les décisions des juridictions administratives rendues en dernier ressort.

Ce recours pour *excès de pouvoir* peut avoir lieu également contre les actes émanés de l'administration active ou délibérative : contre les actes des maires, des préfets, sous-préfets, des ministres, du Chef de l'Etat; contre les délibérations des conseils municipaux, des conseils généraux ou d'arrondissement, aussi bien que contre les jugements en dernier ressort rendus par les tribunaux administratifs. Mais quand le recours est formé contre les actes émanés de l'administration active ou délibérative, il porte particulièrement le nom de demande en *annulation*, et le Conseil d'Etat statue alors, ainsi que nous le dirons plus loin, comme tribunal de premier et dernier ressort (Laferrière) (2). Un caractère commun à tous les recours pour excès de pouvoir que la loi a voulu favoriser, c'est qu'ils sont dispensés de la constitution d'un avocat au Conseil d'Etat (D. du 2 novembre 1864).

Le fondement de ce recours se trouve dans les lois de l'Assemblée constituante.

(1) C'était aussi le Conseil d'Etat qui statuait autrefois sur les conflits d'*attributions*, c'est-à-dire sur les luttes de compétence entre l'autorité *administrative* et l'autorité *judiciaire ;* mais la loi de 1872, ainsi que nous l'expliquerons plus loin, en traitant des conflits, s'inspirant de la législation de 1848, a confié la mission de statuer, à cet égard, à un tribunal spécial, appelé *tribunal des conflits.*

(2) Bien qu'il y ait intérêt, comme nous le verrons plus tard, à distinguer les recours en cassation contre les jugements en dernier ressort des tribunaux administratifs, des recours en annulation contre les actes de l'administration active ou délibérative, fondés les uns et les autres sur l'excès de pouvoir, on comprend cependant que certains auteurs les mettent sur la même ligne et les rattachent tous au même rôle joué par le Conseil d'Etat, celui de Cour de cassation, parce que, dans tous les cas, le Conseil d'Etat casse ou annule le jugement ou l'acte attaqué, sans le remplacer, ni substituer sa propre décision à celle de l'autorité dont l'acte était l'objet du recours (voir en ce sens : Ducrocq et Aucoc).

Digitized by Google

Sur les recours formés contre les décisions administratives des ministres, spécialement en matière de liquidation des dettes de l'Etat, de pensions civiles ou militaires;

Sur les infractions aux lois et règlements qui régissent la Banque de France et les contestations relatives à sa police et à son administration intérieures (L. 22 avril 1806, art. 21);

Sur les réclamations contre les élections des membres des conseils généraux (L. 31 juillet 1875);

Sur la demande formée par le ministre de l'Intérieur à l'effet de déclarer démissionnaires les membres des conseils généraux, d'arrondissement ou municipaux qui refuseraient de remplir les fonctions qui leur sont dévolues (L. 7 juin 1873);

Sur le recours formé par un industriel contre un arrêté du préfet refusant d'autoriser un établissement dangereux, incommode ou insalubre de 1re ou de 2e classe (D. 15 octobre 1810, art. 7);

Sur les réclamations formées contre les arrêtés des préfets prononçant ou déclarant la nullité des délibérations des conseils municipaux ou refusant de la prononcer ou de la déclarer (art. 66 et 67 L. 5 avril 1884).

— Enfin, si l'on admet que le Conseil d'Etat est le juge de droit commun en matière administrative, il sera compétent en premier et dernier ressort sur toutes les affaires contentieuses dont la connaissance n'aura pas été attribuée par un texte formel à une autre juridiction (1).

III. *Formes de procéder.*

Le Conseil d'Etat délibère : soit en sections, soit en assemblée générale, soit en assemblée spéciale du contentieux.

Les formes de procéder devant le Conseil d'Etat varient suivant qu'il exerce ses attributions *législatives*, *administratives* ou *contentieuses*. Elles ont été développées dans les décrets portant règlement intérieur du Conseil d'Etat du 21 août 1872 et du 2 août 1879.

§ I. Mode de procéder en matière législative. — Nous avons dit déjà qu'en matière *législative*, l'affaire était exa-

(1) Nous nous réservons d'étudier cette question controversée, dans les notions générales que nous donnerons, en dernier lieu, sur le contentieux administratif et l'ensemble des juridictions administratives.

Digitized by Google

minée par la section ou les sections auxquelles elle se rapportait, qu'ensuite elle était délibérée en assemblée générale (art. 7 D. régl. du 2 août 1879, modifié par D. 3 avril 1886).

§ II. Mode de procéder en matière administrative. — En matière *administrative*, certaines affaires doivent être examinées d'abord en section, ensuite délibérées en assemblée générale; d'autres, moins importantes, sont définitivement délibérées en section.

Parmi les affaires qui, après examen préparatoire de la section compétente, doivent être portées à l'assemblée *générale*, il faut signaler :

Les projets de *règlement d'administration publique* qui sont le complément de la loi (1);

Les affaires sur lesquelles il doit être statué en vertu d'une disposition spéciale, par décrets rendus dans la *forme* des règlements d'administration publique;

Enfin, les affaires qui, à raison de leur importance, sont renvoyées à l'examen de l'assemblée générale, soit par les ministres, soit par le président de section, d'office ou sur la demande de la section.

Au surplus, en dehors de ces cas, l'article 7 du décret réglementaire du 2 août 1879, modifié par le décret du 3 avril 1886, énumère un certain nombre d'affaires spéciales qui doivent être portées à l'assemblée générale. Nous reproduisons, du reste, ci-dessous, l'art. 7 du décret de 1886 (2).

(1) En matière réglementaire, comme en matière législative, la section chargée de l'examen préparatoire est autorisée, avec l'agrément du garde des sceaux, à s'adjoindre des conseillers d'Etat ou des maîtres des requêtes des autres sections et à nommer une commission qui lui fait un rapport.

(2) Sont portés à l'assemblée générale du Conseil d'Etat :

1° Les projets et les propositions de loi renvoyés au Conseil d'Etat; 2° Les projets de règlement d'administration publique; 3° L'enregistrement des bulles et autres actes du Saint-Siège; 4° Les recours pour abus; 5° Les autorisations des congrégations religieuses et la vérification de leurs statuts; 6° La création des établissements ecclésiastiques ou religieux; 7° L'autorisation d'accepter des dons et legs excédant 50,000 fr. lorsqu'il y a opposition des héritiers; 8° L'annulation des délibérations prises par les conseils généraux des départements dans les cas prévus par les art. 33 et 47 de la loi du 10 août 1871; 9° Les impositions d'office établies sur les départements dans les cas prévus par l'art. 61 de la loi du 10 août 1871; 10° Les traités passés par la ville de Paris pour les objets énumérés dans l'article 16 de la

Digitized by Google

§ III. Mode de procéder en matière contentieuse. — La loi de 1872, complétée par la loi de 1879 et les décrets réglementaires qui ont été rendus en exécution de ces lois, établit des règles spéciales : soit sur le mode de délibération en matière contentieuse, soit sur les règles particulières de procédure à suivre et pour lesquelles elle renvoie, du reste, au règlement du 22 juillet 1806, qui est formellement maintenu.

En raison de l'importance des attributions contentieuses du Conseil d'Etat, nous examinerons successivement et avec quelques détails :

1° Le mode de délibération du Conseil en matière contentieuse;

2° Les règles de procédure à suivre en cette matière.

Mode de délibération en matière contentieuse.

I. **Historique** — Le mode de délibération, en matière contentieuse, a beaucoup varié. On peut distinguer, à cet égard, jusqu'à la législation actuelle, cinq périodes historiques.

1° De l'an VIII, époque de la création et de l'origine du Conseil d'Etat actuel, jusqu'en 1806. Pendant cette première période, le mode de délibération du Conseil d'Etat, en matière contentieuse, n'avait rien de spécial ; il était le même que celui suivi en toute autre matière. L'affaire contentieuse était d'abord examinée par la section à laquelle elle se rapportait, puis elle était délibérée en *assemblée générale*.

2° De 1806 à 1831. En 1806, deux décrets importants vinrent organiser le mode de délibération et la procédure à suivre devant le Conseil d'Etat en matière contentieuse.

Le décret du 11 juin 1806 institua une *commission* spéciale du contentieux, présidée par le ministre de la Justice et composée de maîtres des requêtes et d'auditeurs. Cette commission était chargée de l'instruction des affaires contentieuses dont le rapport était confié à des *maîtres des requêtes*. Ce décret créa, en outre, les *avocats au Conseil*, ayant la mission de représenter les parties et de signer leurs requêtes et mémoires, en matière contentieuse.

Le décret du 22 juillet 1806, quelque temps après la confection du Code de procédure civile, fixa les règles à observer dans l'instruction des affaires et établit ainsi un véritable Code de procédure administrative devant le Conseil

Digitized by Google

d'Etat. C'est ce décret réglementaire qui est encore en vigueur et dont nous étudierons bientôt les dispositions.

A cette époque, l'instruction était seulement *écrite* et les affaires contentieuses étaient toujours délibérées en *assemblée générale*, après l'instruction préparatoire de la commission du contentieux.

3° De 1831 jusqu'en 1849. Pendant cette période, les affaires contentieuses continuent à être instruites par une section spéciale, la section du contentieux, et elles sont toujours délibérées ensuite en assemblée générale; mais d'importantes modifications sont apportées à la législation antérieure.

En 1831, les ordonnances des 2 février et 12 mars introduisent trois grandes innovations : la *publicité des audiences*, le *débat oral*, l'*institution du ministère public* représenté par les maîtres des requêtes, donnant leurs conclusions dans les affaires contentieuses.

En 1845, on proposa de donner au Conseil d'Etat un pouvoir de décision propre, en matière contentieuse; mais, après de grandes discussions, on maintint le système antérieur, d'après lequel le Conseil d'Etat, même en matière contentieuse, ne devait donner qu'un simple avis que le chef de l'Etat pouvait ou non suivre; seulement la loi du 19 juillet 1845 vint exiger, à titre de garantie, que l'ordonnance qui ne serait pas conforme à l'avis du Conseil d'Etat, ne fût rendue que de l'avis du *Conseil des ministres*, qu'elle fût *motivée* et, en outre, insérée au *Moniteur* et au *Bulletin des lois*.

4° De 1849 à 1851. En 1849, on admit l'innovation inutilement proposée en 1845; on décida : 1° que le Conseil d'Etat aurait un pouvoir de décision propre; 2° que la *seule* section du contentieux aurait le droit, accordé aux tribunaux ordinaires, de rendre, en matière contentieuse, un jugement définitif, exécutoire sans aucune approbation (1).

5° De 1852 à la législation actuelle. En 1852 on revint aux anciennes traditions; on enleva au Conseil d'Etat le droit de statuer avec un pouvoir de décision propre. Il n'eut plus, comme avant 1849, que le droit de donner un avis,

(1) C'est à la même époque qu'on retira au Chef du pouvoir exécutif le droit de statuer, en Conseil d'Etat, sur les conflits d'attributions entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, et qu'en vertu de la constitution de 1848, on créa un Tribunal des conflits auquel fut dévolue cette mission.

Digitized by Google

de faire une proposition en matière contentieuse, comme en toute autre; on admit seulement que si le Chef de l'Etat s'écartait du projet, le décret devrait être inséré au *Moniteur* et au *Bulletin des lois*. Mais un nouveau système fut adopté pour la délibération des affaires contentieuses; ce ne fut plus la seule section du contentieux qui fut appelée à délibérer, comme en 1849; ce ne fut pas non plus l'assemblée générale, comme cela avait eu lieu depuis l'an VIII jusqu'en 1849. On admit un système mixte.

La section du contentieux ne fut plus chargée que de l'instruction préparatoire; mais la délibération définitive fut confiée à une assemblée *spéciale*, composée : 1° de la section du contentieux; 2° de dix membres pris dans les cinq autres sections.

II. **Législation actuelle.** — La loi du 24 mai 1872 a conféré au Conseil d'Etat un pouvoir de décision propre en matière contentieuse, conformément à la loi de 1849; mais elle a maintenu le système mixte de délibération introduit en 1852.

En conséquence : d'une part, le Conseil d'Etat rend, en matière contentieuse, des décisions définitives, souveraines; il constitue un tribunal administratif auquel le droit de juger est délégué comme aux tribunaux ordinaires; il prononce de véritables jugements, exécutoires par eux-mêmes, sans approbation du Chef de l'Etat, ayant autorité de chose jugée et emportant hypothèque judiciaire; d'autre part, les affaires contentieuses sont délibérées d'abord par la section du contentieux, chargée de l'instruction préparatoire, ensuite par une assemblée *spéciale*, investie du jugement définitif.

La loi de 1872, sur la réorganisation du Conseil d'Etat, a rétabli, en outre, le Tribunal des conflits, chargé, comme nous le verrons plus tard, de statuer sur les conflits d'attributions entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire.

— L'importance des affaires contentieuses, les garanties que réclamait l'intérêt des justiciables, ont fait édicter des règles spéciales pour la composition et le mode de délibération de la section du contentieux chargée, en général, de l'instruction préparatoire, secrète, écrite (et exceptionnellement du jugement lui-même), et de l'assemblée *spéciale* à laquelle sont attribués, en principe, l'instruction définitive, en audience publique, et sur plaidoirie, ainsi que le jugement.

Digitized by Google

Section du contentieux. — La section du contentieux à laquelle viennent aboutir toutes les affaires contentieuses des divers ministères est dotée d'un personnel plus important. Elle se compose de sept conseillers d'Etat et d'un président de section, de douze maîtres des requêtes, de quatre auditeurs de 1re classe et dix auditeurs de 2e classe.

Depuis le décret du 16 juillet 1900, rendu en exécution de la loi du 13 avril 1900, elle est divisée en deux sous-sections (voir p. 43, note), entre lesquelles sont réparties les affaires que le président de la section n'a pas réservées à la section elle-même. Les deux sous-sections, concurremment, dirigent l'instruction écrite et préparent le rapport des affaires qui doivent être jugées par l'assemblée du Conseil d'Etat statuant au contentieux, sauf le cas où le renvoi à la section est demandé par un conseiller; et dans les hypothèses exceptionnelles où la section peut juger elle-même, c'est-à-dire en matière d'élections et de contributions directes ou taxes assimilées, les sous-sections statuent définitivement, sauf le cas où le renvoi à l'assemblée spéciale du contentieux est demandé par un conseiller ou par le commissaire du gouvernement (art. 3-5 D. 16 juillet 1900).

En outre, on peut relever les particularités suivantes :

1° Le ministre de la Justice, qui est président du Conseil d'Etat et qui peut présider les sections administratives, ne peut présider la section du contentieux ;

2° Les conseillers en service extraordinaire ne peuvent y être attachés, ni les conseillers en service ordinaire pourvus temporairement de fonctions publiques ;

3° Quatre maîtres des requêtes, au moins, et six au plus, ayant la qualité de commissaires du gouvernement, sont désignés directement par le Président de la République et non par le ministre de la Justice; quatre auditeurs de 1re classe sont désignés par le ministre de la Justice, sur la présentation du vice-président du Conseil d'Etat et des présidents de section, pour remplir auprès de la section et des sous-sections du contentieux les fonctions de commissaires suppléants du gouvernement ;

4° Le secrétaire spécial du contentieux, comme le secrétaire général du Conseil d'Etat, est nommé par décret du Président de la République, sur la présentation du vice-président du Conseil d'Etat ; — deux secrétaires-adjoints faisant fonctions de secrétaires aux séances des sous-sections, sont désignés par le vice-président du Conseil d'Etat,

Digitized by Google

sur la proposition du président de la section du contentieux;

5° En cas de partage, dans le sein de la section ou des sous-sections, on ne donne pas voix prépondérante au président; on appelle alors le plus ancien maître des requêtes présent à la séance (art. 15, L. 1872);

6° Dans les cas exceptionnels ou soit la section, soit les sous-sections, rendent elles-mêmes la décision définitive, elles peuvent statuer en *audience publique*, lorsqu'il y a constitution d'avocat (art. 3, L. 26 octobre 1888, art. 6, D. régl. 9 novembre 1888).

Assemblée spéciale du contentieux. — L'assemblée spéciale du contentieux se compose :

1° Du vice-président du Conseil d'Etat;

2° Des membres de la section du contentieux ;

3° De huit conseillers en service ordinaire pris dans les autres sections et désignés par le vice-président du Conseil délibérant avec les présidents de section (art. 5, L. 1879).

En l'absence du vice-président du Conseil d'Etat, elle est présidée par le président de la section du contentieux.

En cas d'empêchement du secrétaire du contentieux, un secrétaire-adjoint peut être désigné par le vice-président du Conseil d'Etat, sur la proposition du président de la section du contentieux (art. 23, D. régl. 2 août 1879).

L'assemblée ne peut délibérer qu'en nombre *impair*, parce qu'on a voulu éviter les partages; aussi, lorsque les membres sont en nombre pair, le dernier des conseillers dans l'ordre du tableau doit s'abstenir (art. 5, L. 1879); — elle ne décide valablement que si neuf membres au moins ayant voix délibérative sont présents; — enfin les membres du Conseil d'Etat ne peuvent participer au jugement des recours dirigés contre les décisions qui ont été préparées par les sections auxquelles ils appartiennent, s'ils ont pris part à la délibération (art. 20 et 21, L. 1872).

Règles de procédure en matière contentieuse.

Les règles de procédure, en matière contentieuse, se trouvent dans le décret réglementaire du 22 juillet 1806, qui est le texte fondamental, mais qu'il faut combiner avec les dispositions des nouveaux textes législatifs ou réglementaires sur le Conseil d'Etat.

Toutes les règles de procédure sont relatives à la *demande*, à l'*instruction*, au *jugement* et aux *voies de recours*.

Digitized by Google

1. Demande. — En ce qui touche la demande, il faut distinguer, d'après le décret du 22 juillet 1806, les affaires introduites à la requête des parties et celles introduites sur le rapport d'un ministre.

Nous examinerons successivement le cas où le débat s'élève entre deux parties autres que l'Etat et le cas où il intéresse l'Etat.

1° *Débat entre deux parties autres que l'Etat.* — Le recours au Conseil d'Etat de la part d'un simple particulier ou d'une personne morale, autre que l'Etat, se forme par une *requête signée d'un avocat au Conseil d'Etat.* La requête est déposée au greffe, c'est-à-dire au secrétariat de la section du contentieux; elle contient les noms et demeures des parties; l'exposé sommaire des faits et des moyens, les conclusions, l'énonciation des pièces dont on entend se servir et qui doivent être jointes à l'appui de la requête. Celle-ci peut être complétée par une autre requête ou mémoire ampliatif.

Le président de la section du contentieux ou de la sous-section, désigne un rapporteur et, conformément à la décision de la section, rend une *ordonnance de soit communiqué* pour prescrire au demandeur de communiquer sa requête au défendeur éventuel. Cette ordonnance est *signifiée* à ce dernier dans le délai de deux mois (décret du 2 novembre 1864), afin qu'à son tour il constitue un avocat au Conseil et engage le débat contradictoirement. Un certain délai est accordé au défendeur pour fournir ses défenses. Le demandeur est autorisé à signifier un mémoire en réponse aux défenses et le défendeur, à son tour, a le droit de réplique.

2° *Débat dans lequel l'Etat se trouve en cause.* — Si l'Etat joue le rôle de demandeur, un rapport est déposé par le ministre, et il en est donné communication à l'adversaire dans la forme administrative. Si l'Etat joue le rôle de défendeur, le dépôt de la requête du demandeur, signée d'un avocat, vaut signification au ministre.

Dans l'un et l'autre cas, il n'intervient pas d'ordonnance de *soit communiqué.*

— L'Etat, représenté par les ministres, n'est pas obligé de constituer un avocat au Conseil.

Quant aux particuliers (ou personnes morales autres que l'Etat), ils ne sont dispensés de la constitution d'un avocat que dans certains cas :

1° En matière d'impôts directs;

Digitized by Google

2° En matière d'élections aux conseils généraux, d'arrondissements ou municipaux ;

3° En cas de recours pour incompétence et excès de pouvoir (décret du 2 novembre 1864);

4° En cas de recours relativement aux liquidations de pensions (décret du 2 novembre 1864);

5° En cas de recours contre les arrêtés des conseils de préfecture, relatifs aux contraventions dont la répression leur a été confiée, spécialement en matière de police du roulage et de grande voirie (loi du 21 juin 1865 sur les conseils de préfecture);

6° En cas de recours contre certaines décisions de la commission départementale (art. 88, L. 10 août 1861 sur les conseils généraux et loi du 20 août 1881, art. 4) ;

7° Dans le cas où le Conseil d'Etat est chargé de déclarer démissionnaires les membres des conseils municipaux, d'arrondissements ou généraux, qui refusent de remplir les fonctions qui leur sont dévolues (art. 4, L. 7 juin 1873).

Ces divers cas, où il y a dispense d'avocat, sont d'autant plus à remarquer que, comme nous le verrons, ce sont des cas dans lesquels, par exception, la *seule* section du contentieux peut rendre définitivement la décision.

Délai du recours. — Le délai du recours au Conseil d'Etat, fixé à trois mois par l'art. 11 du décret de 1806, est désormais de deux mois, à partir de la notification de la décision attaquée (L. 13 avril 1900, art. 24) (1); cette notification, quand elle est faite par une partie autre que l'Etat, a lieu par ministère d'huissier, et quand elle est faite par l'Etat, elle peut se faire en la forme administrative, c'est-à-dire par des agents de l'ordre administratif (art. 11, décret de 1806).

En certains cas, le délai est réduit à un moindre délai (2).

Effet du recours. — En principe, le recours au Conseil d'Etat n'est *pas suspensif* de l'exécution de la décision atta-

(1) Le délai était déjà de deux mois, par exception, avant la loi de 1900 : 1° contre les arrêtés des conseils de préfecture (art. 57 L. 22 juillet 1889; 2° contre certaines décisions de la commission départementale (art. 88, L. 10 août 1871).

(2) En matière d'élections municipales, le délai est limité à un mois (art. 40, L. du 5 avril 1884). Un décret du 17 mars 1880 (art. 12 et 13) n'accorde même que 15 jours pour se pourvoir contre la décision du ministre de l'Instruction publique, quand il s'agit d'élections au Conseil supérieur de l'instruction publique et aux conseils académiques.

Digitized by Google

quée, même quand le Conseil d'Etat ne joue que le rôle de tribunal d'appel, sauf au Conseil d'Etat le droit d'ordonner un sursis (art. 3 décret de 1806). C'est une différence remarquable avec l'appel formé devant les juridictions ordinaires de l'ordre judiciaire lequel, en principe, est suspensif de l'exécution du jugement.

La loi de 1872 sur le Conseil d'Etat maintient le principe que les recours contre les décisions de l'autorité administrative ne sont *pas suspensifs;* mais elle permet aux Conseils de préfecture de subordonner l'exécution de leurs décisions, en cas de recours, à la charge de donner caution ou de justifier d'une solvabilité suffisante (art. 24 L. 1872).

Par exception le recours au Conseil d'Etat est suspensif, quand il est formé :

1° Contre un arrêté du Conseil de préfecture ayant annulé l'élection d'un conseiller municipal ou d'un conseiller d'arrondissement, si le recours est formé par le conseiller dont l'élection a été annulée (art. 40 L. 5 avril 1884 et art. 54 L. 22 juin 1833);

2° Contre certaines décisions de la commission départementale (art. 88 L. 10 août 1871).

II. **Instruction.** — La section du contentieux dirige l'*instruction écrite* et *prépare* le rapport de l'affaire qui doit être ensuite jugée par l'assemblée spéciale du contentieux (art. 15 L. 24 mai 1872).

La communication des recours aux parties intéressées et aux ministres, s'il y a lieu, les demandes de pièces, les mises en cause et tous les autres actes d'instruction sont délibérés par la section du contentieux, sur l'exposé du rapporteur.

Les décisions relatives aux actes d'instruction sont signées par le président de la section.

Toutes les affaires sont communiquées au ministère public.

Le président de la section du contentieux distribue les affaires entre les maîtres des requêtes, qui remplissent les fonctions de ministère public.

Tous les rapports au contentieux sont faits par écrit.

Les questions posées par les rapports sont communiquées sans déplacement aux avocats, quatre jours au moins avant la séance de l'assemblée spéciale du contentieux (art. 18-21 D. régl. 21 août 1872 et art. 19 et 20, D. régl. 2 août 1879).

Digitized by Google

Les incidents qui peuvent survenir pendant l'instance et qui sont prévus par le titre 2 du décret de 1806 sont relatifs aux demandes incidentes, à l'inscription de faux, à l'intervention, aux reprises d'instance, constitution de nouvel avocat et au désaveu.

III. **Jugement**. — Ainsi que nous l'avons dit, le jugement des affaires contentieuses est habituellement rendu par l'assemblée spéciale délibérant au contentieux, à la suite de l'instruction préparatoire de la section du contentieux.

— Le rôle de chaque séance *publique* du Conseil d'Etat est préparé par le commissaire du gouvernement chargé de porter la parole dans la séance; il est arrêté par le président.

Ce rôle, imprimé et contenant sur chaque affaire une notice sommaire rédigée par le rapporteur, est distribué quatre jours au moins avant la séance, à tous les conseillers d'Etat de service à l'assemblée du Conseil statuant au contentieux, ainsi qu'aux maîtres des requêtes et auditeurs de la section du contentieux.

Il est également remis aux ministres qui ont pris des conclusions et aux avocats dont les affaires doivent être appelées (art. 22 D. régl. 2 août 1879).

A l'audience *publique* de l'assemblée *spéciale* du contentieux, le rapport est fait au nom de la section du contentieux.

Les avocats des parties présentent leurs observations orales;

Le maître des requêtes, commissaire du gouvernement, donne ses conclusions (art. 17 et 18 L. 1872).

On retrouve ainsi la triple garantie, introduite en 1831, de la *publicité* des audiences, du *débat oral* et des conclusions du *ministère public*.

L'assemblée *spéciale* du Conseil d'Etat rend le jugement définitif. Sa décision est souveraine, elle constitue un arrêt ayant, comme nous l'avons dit, autorité de chose jugée, ayant immédiatement force exécutoire et emportant hypothèque judiciaire.

Cas exceptionnels où la section du contentieux rend elle-même la décision définitive. — Par exception, la section du contentieux rend elle-même la décision définitive dans les affaires pour lesquelles il n'y a *pas constitution d'avocat*, à moins que le renvoi à l'audience publique de l'assemblée spéciale n'ait été demandé par l'un des conseillers d'Etat de

Digitized by Google

la section ou par le commissaire du gouvernement à qui elles sont préalablement communiquées.

Au surplus, il est de jurisprudence constante, dit M. Laferrière, que les recours pour excès de pouvoir, les réclamations en matière de pensions et les contraventions de grande voirie, sont portées de plein droit à l'audience publique de l'assemblée du contentieux.

En fait, la section du contentieux ne *juge* que les réclamations en matière d'impôts directs ou de taxes assimilées et en matières d'élections.

— En ce qui concerne ces deux sortes d'affaires, d'impôts directs et d'élections, qui sont très nombreuses, et afin d'accélérer leur solution, une loi du 26 octobre 1888, complétée par un règl^t d'administration publique du 9 nov. 1888, a permis de créer, par décret en Conseil d'Etat, une *section temporaire du contentieux* devant concourir, avec la section du contentieux, à leur jugement, et la loi du 17 juillet 1900, complétée par un règl^t d'adm. publique du 4 août 1900, a divisé cette section temporaire en deux sous-sections.

La section temporaire se compose d'un président, de huit conseillers d'Etat, de six maîtres des requêtes pris tant dans la section de législation que dans les sections administratives et de tous les auditeurs de 1re et de 2e classe attachés à ces sections.

Chaque sous-section comprend quatre conseillers ; un décret désigne les conseillers chargés de présider les sous-sections. Le service des commissaires du gouvernement est assuré par les maîtres des requêtes, commissaires du gouvernement près la section du contentieux, et par quatre commissaires suppléants qui peuvent être choisis parmi les commissaires suppléants près la section du contentieux.

Les affaires d'élections et de contributions directes ou taxes assimilées sont réparties entre la section du contentieux et la section temporaire en nombre égal et alternativement, d'après l'ordre fixé par l'enregistrement des pourvois. Le président de la section (temporaire ou non temporaire) désigne les affaires dont l'instruction et le jugement doivent être réservés à la section et nomme les rapporteurs ; les autres affaires sont réparties entre les sous-sections (de la section temporaire ou de la section non temporaire) pour être jugées par elles, sauf le cas où le renvoi à l'assemblée du Conseil d'Etat est demandé par un conseiller ou par le commissaire du gouvernement.

Digitized by Google

Des avocats et des huissiers au Conseil. — D'après le décret de 1806, deux ordres d'officiers ministériels sont attachés au Conseil : les *avocats* et les *huissiers*, qui exercent, en même temps, leurs fonctions près la Cour de cassation.

Les *avocats*, institués par le décret du 11 juin 1806, comme nous l'avons vu, représentent les parties, signent leurs requêtes et leurs mémoires et présentent, en outre, des observations orales à l'audience. Ils sont en même temps avoués et avocats. Depuis 1817, les avocats au Conseil d'Etat sont en même temps avocats à la Cour de cassation.

Les *huissiers* ont le droit exclusif de faire les significations d'avocat à avocat, et les significations aux parties ayant leur domicile à Paris (art. 44-51, décret de 1806).

COUR DES COMPTES.

Notions historiques. — Avant 1789, il y avait des chambres des comptes à Paris et dans les provinces pour l'examen et le jugement des comptes. Elles étaient, en outre, chargées d'une juridiction criminelle sur les comptables (1).

La Chambre des comptes de Paris avait même, d'après une ordonnance de Louis XI, des attributions politiques et administratives. Ses attributions politiques consistaient dans le droit d'enregistrer et de vérifier, concurremment avec le parlement, les édits et ordonnances concernant les finances et le domaine de la couronne. Ses attributions administratives comprenaient la garde des titres du domaine de la couronne et l'inspection sur l'administration financière du royaume.

— En 1791, ces chambres furent supprimées. L'Assemblée législative apurait les comptes sur le rapport d'un *bureau de comptabilité* composé de 15 membres nommés par le roi, divisés en 5 sections.

La Constitution de 1793 remplaça le bureau de comptabilité par des *vérificateurs* nommés par le pouvoir exécutif et des commissaires surveillants nommés par le Corps législatif.

La Constitution de l'an III créa une commission de *trésorerie* et une commission de *comptabilité*, composées cha-

(1) En dehors de la Chambre des comptes de Paris, on comptait neuf Chambres des comptes dans les provinces. Elles siégeaient à Dijon, Grenoble, Aix, Nantes, Montpellier, Rouen, Metz, Nancy, Bar-le-Duc.

Digitized by Google

cune de 5 membres élus par le Conseil des Anciens, sur une liste triple présentée par le Conseil des Cinq-Cents. Le règlement définitif des comptes individuels était toujours réservé au Corps législatif.

La Constitution de l'an VIII créa une *commission de comptabilité nationale* composée de 7 membres choisis par le Sénat, chargée de vérifier et de régler définitivement les comptes des recettes et dépenses de la République. L'unité était réalisée sans la garantie de l'indépendance.

« Il restait à créer une juridiction élevée, une magistrature « comparant tous les comptes, déchargeant valablement les « comptables, dégageant leurs personnes et leurs biens hy- « pothéqués à l'Etat, affirmant, après un examen fait en de- « hors des bureaux des finances, l'exactitude des comptes « présentés et donnant à leur règlement annuel la forme et la « solennité d'un arrêt de la Cour suprême. Il fallait, enfin, « créer une Cour des comptes. Napoléon y avait souvent « pensé, et il réalisa, au retour de Tilsitt, cette grande « pensée. » (Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire.*)

— La loi du 16 septembre 1807 et le décret du 28 du même mois, qui sont les textes fondamentaux de la législation actuelle, instituèrent et organisèrent la Cour des comptes avec les garanties de l'ordre judiciaire.

Par sa constitution judiciaire, elle se rattache aux anciennes chambres des comptes et par son unité, à la commission de comptabilité qui l'avait précédée.

Un décret du 31 mai 1862, révisant une ordonnance du 31 mai 1838, a codifié les règles sur la comptabilité publique. Ce décret, véritable Code de la comptabilité, ne contient pas moins de 883 articles (1).

Législation actuelle. — Nous étudierons l'organisation de la Cour des comptes, ses attributions de juridiction et de contrôle.

Organisation.

Composition de la Cour des comptes. — La Cour des comptes se compose :

(1) Une Commission de révision du décret du 31 mai 1862 a été nommée le 31 janvier 1878 et réorganisée par un décret du 23 juin 1888. — Dès à présent, les art. 68 à 81 du décret de 1862 sont abrogés par le décret du 18 novembre 1882, relatif aux adjudications et aux marchés passés au nom de l'Etat.

Digitized by Google

D'un premier président;

De trois présidents de chambre;

De dix-huit conseillers maîtres;

De quatre-vingt-six conseillers référendaires, dont vingt-six de première classe et soixante de deuxième classe (décret du 17 juillet 1880);

De vingt-cinq auditeurs (décret du 25 décembre 1869), divisés en deux classes (décret du 14 décembre 1859), dont quinze de première classe et dix de deuxième classe (décret du 25 décembre 1869);

D'un procureur général, auquel est adjoint, depuis un décret du 17 juillet 1880, un avocat général pris parmi les conseillers référendaires de première classe;

D'un greffier en chef, qui a sous sa direction des commis greffiers.

Tous les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef du pouvoir exécutif. Ils sont inamovibles, à l'exception des auditeurs, du procureur général et du greffier qui peuvent être révoqués (1).

— Nul ne peut être président, maître des comptes, procureur général ou greffier en chef, s'il n'est âgé de trente ans. La moitié au moins des vacances, parmi les conseillers maîtres, est attribuée à la 1re classe des référendaires. Pour être référendaire de 2e classe, il faut être âgé de vingt-cinq ans et on ne peut être de 1re classe si l'on n'a été de la 2e classe pendant deux ans. On est élevé à la 1re classe, deux tiers au choix, un tiers à l'ancienneté (art. 18, L. 13 avril 1900).

Les conditions requises pour être nommé auditeur de deuxième classe sont : le grade de licencié en droit et l'admissibilité par une commission spéciale d'examen composée : d'un conseiller-maître, de deux conseillers référendaires, l'un de première et l'autre de deuxième classe, et de deux fonctionnaires appartenant à l'administration centrale des Finances, tous nommés par le ministre des Finances. La liste des admissibles à l'examen est arrêtée par le ministre des Finances; elle ne peut comprendre que les candidats âgés de vingt et un ans, au moins, et de moins de vingt-*huit* ans, au 1er janvier de l'année du concours (décret du 25 décembre 1869, art. 4 modifié par D. 30 juin 1894).

Les promotions de la deuxième classe d'auditeurs à la première ont lieu moitié au choix, moitié à l'ancienneté

(1) Les magistrats des autres tribunaux administratifs (conseils de préfecture et Conseil d'Etat) sont au contraire amovibles.

Digitized by Google

(décret du 14 décembre 1859). Les auditeurs de première classe ont droit à la moitié des places de conseillers référendaires de deuxième classe (décret du 25 décembre 1869).

Division de la Cour des comptes. — La Cour des comptes se divise en *trois chambres* (1).

Chacune des chambres est composée d'un président et de six maîtres des comptes. Le premier président peut présider chacune des chambres, et c'est lui qui est chargé de répartir les conseillers-maîtres entre les trois chambres.

Une sorte de roulement est néanmoins prescrit par le décret du 31 mai 1862. En effet, chaque année, deux membres de chaque chambre sont répartis entre les deux autres ou placés dans une seule, suivant les besoins du service.

Rôle des divers membres. Le *premier président* a la police et la surveillance générale. Il fait entre les référendaires la distribution des comptes et indique la chambre à laquelle le rapport sera fait.

Le *premier président*, les *présidents* de chambre et les *conseillers-maîtres* ont seuls voix *délibérative*.

Les *référendaires* ne sont attachés à aucune chambre; ils font des rapports sur les affaires qui leur sont distribuées par le premier président et auprès de celle des chambres que celui-ci désigne. Ils n'ont pas voix délibérative, même dans les affaires dont ils font le rapport.

Les *auditeurs*, placés sous la direction du premier président, sont adjoints aux conseillers référendaires pour l'instruction et la vérification des comptes. Ils préparent les rapports; ils peuvent même, depuis le décret du 12 décembre 1860, être chargés par le Chef du pouvoir exécutif, après quatre années de service et au nombre de quinze au plus (décret du 25 décembre 1869), de faire directement des rapports aux chambres de la Cour.

Le *procureur général* a une mission de police et de surveillance à l'occasion de laquelle il procède par voie de

(1) D'après la loi du 16 septembre 1807 (art. 3), la première devait juger les comptes des recettes publiques; la deuxième, ceux des dépenses publiques; la troisième, ceux des recettes et dépenses des communes et établissements publics; mais, en fait, les affaires sont réparties par le premier président, entre les trois chambres, suivant certaines distinctions de comptables ou d'après l'ordre alphabétique des départements (arrêté du 27 janvier 1877).

Digitized by Google

réquisitions adressées au premier président (1). Il fait dresser un état nominatif de tous ceux qui doivent présenter leurs comptes à la Cour, s'assure s'ils sont exacts à les présenter dans les délais fixés par les lois et règlements et requiert contre ceux en retard l'application des peines.

Le procureur général peut prendre connaissance de tous les comptes; mais certaines affaires doivent lui être communiquées : Ce sont :

1° Toutes les demandes en mainlevée, radiation ou translation d'hypothèques prises sur les biens des comptables;

2° Les demandes en révision formées contre les arrêts de la Cour;

3° Les affaires dans lesquelles un référendaire élève contre les comptables une prévention de faux ou de concussion.

Il correspond avec les ministres pour leur donner les renseignements dont ils ont besoin.

Le *greffier en chef* assiste aux assemblées générales et y tient la plume. Il est chargé d'enregistrer les comptes lors de leur présentation, de veiller à la garde des minutes des arrêts, de signer tous les certificats, expéditions et extraits de la Cour.

— La Cour des comptes, par sa forme, son organisation, l'inamovibilité des conseillers, se rapproche des tribunaux judiciaires de droit commun. — Son action s'étend sur toute la France. — Elle prend rang après la Cour de cassation, dont elle emprunte le caractère d'unité au point de vue financier. Elle n'a de séances publiques que pour les déclarations solennelles dont nous parlerons; mais au fond, elle constitue un tribunal *administratif*, car ses arrêts peuvent être l'objet d'un recours qui est porté devant le Conseil d'Etat et non devant la Cour de cassation.

Attributions.

Pour mieux faire comprendre les attributions de la Cour des comptes, nous donnerons une idée générale de la comptabilité publique, dont les règles contenues autrefois dans

(1) La Cour peut, d'office ou sur la réquisition du procureur général, prononcer contre ceux de ses membres qui auraient manqué aux devoirs de leur état ou compromis la dignité de leur caractère : 1° la censure; 2° la suspension des fonctions; 3° la déchéance qui, toutefois, n'est exécutoire qu'en vertu d'un décret sur le rapport du ministre des Finances. (D. 19 mars 1852, art. 3 et 4.)

Digitized by Google

l'ordonnance du 31 mai 1838 ont été refondues dans le décret du 31 mai 1862. Ce décret, qui ne contient pas moins de 883 articles, forme, ainsi que nous l'avons dit, un véritable Code de la comptabilité publique.

Notions générales sur la comptabilité publique. — Par son objet, la comptabilité publique se divise en *comptabilité deniers* et *comptabilité matières*, suivant qu'elle est relative à un maniement de fonds en numéraire ou à un mouvement de matières dans les dépôts publics.

Cette division est celle adoptée par le décret du 31 mai 1862. Ce décret contient, en effet, deux parties : 1° la comptabilité des deniers publics; 2° la comptabilité des matières appartenant à l'Etat.

La première partie contient 5 titres. Le premier contient des dispositions générales applicables aux divers services; le titre 2 traite de la comptabilité législative; le titre 3 traite de la comptabilité administrative ; le titre 4 traite de la comptabilité judiciaire et du contrôle de la Cour des comptes; le titre 5 a pour objet les comptabilités spéciales des départements, des communes et des établissements publics.

La deuxième partie ne contient qu'un titre unique, qui forme le 6me.

— Les deniers publics sont les deniers de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics ou de bienfaisance (D. 31 mai 1862, art. 1er).

Les matières qui sont l'objet d'une comptabilité spéciale soumise à la Cour des comptes comprennent les matières de consommation et de transformation qui sont dans les arsenaux, magasins ou dépôts de l'Etat et qui dépendent des ministères de la Guerre, de la Marine ou des Travaux publics (art. 861 et s. D. 31 mai 1862).

Le principe général qui domine toutes les règles de la comptabilité publique, c'est la séparation absolue de l'*ordonnateur* et du *comptable*. Les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable sont *incompatibles*.

L'*ordonnateur* est celui qui est chargé de faire emploi des crédits régulièrement ouverts, et de donner l'ordre de payer, en délivrant, en conséquence, des ordonnances ou mandats de paiement. Les principaux ordonnateurs sont les ministres, les préfets et les maires. Chaque ministre est, dans son département ministériel, l'ordonnateur des dépenses dans la mesure des crédits qui lui sont ouverts par les lois de finances.

Digitized by Google

Il peut déléguer son pouvoir à des ordonnateurs secondaires, à certains chefs de services, par exemple des ingénieurs, ou au préfet ou au maire. Les ordres de payer directement délivrés par les ministres s'appellent *ordonnances de paiement;* les odres de payer, émanés des ordonnateurs secondaires, en vertu des ordonnances de délégation du ministre, s'appellent *mandats de paiement.*

Le *comptable* est celui qui, sous des noms divers, de payeur, trésorier, receveur, percepteur, caissier, économe, etc., est chargé de manier les fonds, c'est-à-dire de recevoir ou de payer. Spécialement le comptable en matières est celui qui est préposé à la garde des matières déposées dans les magasins de l'Etat et qui doit rendre compte des objets qui lui ont été confiés.

Les ordonnateurs rendent des comptes d'*administration* à ceux qui leur ont ouvert des crédits (Chambres législatives, conseils généraux ou municipaux).

Les comptables rendent des comptes de *gestion*, soit à leurs supérieurs, soit au conseil de préfecture ou à la Cour des comptes.

Nous aurons l'occasion, en étudiant le budget de l'Etat, du département et de la commune, de faire l'application de ces règles générales sur la comptabilité publique.

Attributions de la Cour des comptes. — La Cour des comptes a des *attributions de juridiction* et des *attributions de contrôle.* Dans le premier cas, elle rend des *arrêts;* dans le second cas, elle émet des *déclarations.*

I. *Attributions de juridiction.* — La pouvoir judiciaire de la Cour des comptes s'exerce sur les *comptables en deniers,* mais non sur les comptables en matières, si ce n'est dans des cas exceptionnels que nous indiquerons plus loin, ni sur les ordonnateurs.

Elle statue tantôt en premier et dernier ressort, tantôt en dernier ressort seulement.

Elle statue en premier et dernier ressort : sur les comptes des fonds généraux du Trésor, — sur ceux des fonds spéciaux rattachés au budget général — et sur ceux des communes, hospices, établissements de bienfaisance et associations syndicales autorisées, lorsque le revenu de ces établissements dépasse 30,000 francs.

Elle statue en dernier ressort seulement et comme juri-

Digitized by Google

diction d'appel : sur les recours formés, dans le délai de trois mois, contre les arrêtés des conseils de préfecture qui statuent en premier ressort sur les comptes des communes, hospices, établissements de bienfaisance et associations syndicales autorisées, dont le revenu n'excède pas 30,000 francs (sauf ceux des fabriques des églises métropolitaines et cathédrales (art. 27 D. 27 mars 1893).

Pour les recettes, la mission de la Cour est d'examiner si les préposés ont fait rentrer la totalité des rôles ou états de produits.

Pour les dépenses, la Cour vérifie si elles ont été faites et acquittées valablement. Or, les payeurs ne peuvent acquitter que les mandats accompagnés des pièces justificatives exigées par les lois et règlements. Toutefois ils peuvent être requis de payer par un *acte formel* de l'ordonnateur, une réquisition *par écrit*. La Cour, dans ce cas, les décharge, sauf la responsabilité de l'ordonnateur.

— La vérification préalable des comptes est confiée à un ou plusieurs référendaires ou à l'un des auditeurs rapporteurs : elle est contrôlée ensuite par un maître des comptes.

Un référendaire ne peut être chargé deux fois de suite de la vérification des comptes du même comptable, ni un maître

(1) Les comptables de deniers qui doivent présenter des comptes de gestion à la Cour des comptes sont : les trésoriers payeurs généraux des finances, les payeurs du Trésor public, les receveurs de l'enregistrement, du timbre et des domaines, les receveurs des douanes et sels, les receveurs des contributions indirectes, les receveurs comptables des postes, les directeurs des monnaies, le caissier central du Trésor public et l'agent responsable du virement des comptes ; les comptables de l'Algérie et des colonies, le trésorier général des invalides de la marine, les économes des lycées, les commissaires des poudres et salpêtres, l'agent comptable du transfert des rentes, l'agent comptable du grand livre de la dette publique, le caissier de la caisse d'amortissement, le caissier de la Caisse des dépôts et consignations, le caissier de l'imprimerie nationale, enfin les receveurs des communes, hospices et établissements publics de bienfaisance dont les revenus dépassent 60,000 francs (et, dans tous les cas, ceux des fabriques des églises cathédrales).

— Il faut remarquer que les percepteurs et receveurs particuliers ne rendent pas de compte annuel de gestion à la Cour des comptes, parce qu'ils ne relèvent pas directement d'elle. Le percepteur rend ses comptes au receveur particulier, et celui-ci au trésorier payeur général. Leurs comptes se trouvent ainsi compris dans le compte de ce dernier, qui, seul, relève directement de la Cour des comptes. Il est vrai que les percepteurs sont, en même temps, receveurs municipaux dans les communes dont le revenu ne dépasse pas 60,000 francs; mais ils rendent leurs comptes, en qualité de receveurs municipaux, au Conseil de préfecture, et non à la Cour des comptes, qui n'est, dans ce cas, qu'une juridiction d'appel.

Digitized by Google

des comptes nommé deux fois de suite rapporteur des comptes du même comptable.

Le conseiller référendaire donne son avis dans la chambre; mais il n'a pas voix délibérative. La chambre décide à la majorité des voix; il faut au moins cinq membres pour la délibération.

Les arrêts de la Cour sont provisoires ou définitifs. Les arrêts provisoires sont communiqués au comptable qui peut, au besoin, fournir des nouvelles pièces justificatives.

Les arrêts définitifs de la Cour établissent que le comptable est *quitte* (arrêts de *quitus*), en *débet* ou en *avance*. Dans le premier cas, elle le décharge; dans le second, elle le condamne à payer. Dans le dernier cas, tout en déchargeant le comptable, elle ne constate qu'un fait; elle ne condamne pas l'Etat à payer; le comptable devra s'adresser au ministre pour faire liquider et ordonnancer la dépense et obtenir son paiement.

La Cour statue également sur les demandes en mainlevée, réduction ou translation d'hypothèques ou privilèges qui grèvent les immeubles des comptables (art. 2098 et 2121 C. civil, et loi du 5 septembre 1807).

— Pour être justiciable de la Cour des comptes, il n'est pas nécessaire d'avoir le titre officiel de comptable; il suffit, en fait, de s'être immiscé dans la gestion de la fortune publique, comme cela arrive quelquefois aux maires ou aux curés, que l'on appelle alors *comptables occultes* (art. 25 D. 31 mai 1862).

Ainsi le maire qui perçoit des redevances dues à la commune et qui s'en sert pour acquitter lui-même des dépenses communales, un curé ou un desservant qui recueille des souscriptions pour la construction d'une église et règle directement ces travaux avec l'entrepreneur, sont des comptables de *fait*, des comptables *occultes*, qui doivent rendre compte au conseil de préfecture ou à la cour des comptes. Il en serait de même d'un simple particulier qui se serait ingéré dans le maniement des deniers publics, par exemple de celui qui aurait fait une quête pour les pauvres de la commune, qui en aurait distribué lui-même le produit, au lieu de le verser dans la caisse du bureau de bienfaisance (arrêté du C. de préfecture de l'Indre du 9 mars 1866).

Une gestion occulte est soumise aux mêmes juridictions et entraîne la même responsabilité qu'une gestion officielle et patente, notamment l'hypothèque légale ou le privilège,

Digitized by Google

sans préjudice des poursuites prévues par l'article 258 du Code pénal pour immixtion dans une fonction publique.

— A la différence de l'ancienne chambre des comptes de Paris, la Cour des comptes n'a aucune juridiction criminelle. Si elle découvre la preuve d'une infraction à la loi pénale, elle en avertit le procureur général; celui-ci adresse un rapport au ministre des Finances qui en réfère à son collègue de la Justice, chargé d'ordonner la poursuite s'il y a lieu. Elle peut seulement, sur les réquisitions du procureur général, condamner les comptables à l'amende et aux peines prononcées par les règlements, lorsqu'ils sont en retard de déposer leurs comptes. Ce sont des mesures plutôt disciplinaires que répressives.

Voies de recours. — Les *voies de recours* contre les arrêts de la Cour des comptes sont :

La *révision :* par suite de pièces recouvrées, d'erreurs, omissions, faux, double emploi, conformément à la maxime : *Erreur n'est pas compte.* La révision est une voie de rétractation, analogue à la requête civile. Elle a lieu devant la *chambre* même qui a rendu l'arrêt. Il n'y a pas de délai pour ce recours. La révision peut avoir lieu soit sur la demande du comptable, dans le cas de pièces justificatives recouvrées depuis l'arrêt, soit d'office, soit à la réquisition du procureur général, dans les autres cas (art. 420 D. 31 mai 1862).

Le *recours en cassation devant le Conseil d'Etat :* pour excès de pouvoir, incompétence, violation des formes ou *de la loi* (1). Le pourvoi doit être formé dans les trois mois de la notification de la décision. — Si le Conseil d'Etat casse l'arrêt, l'affaire est renvoyée devant une *autre* chambre de la Cour des comptes.

(1) Nous avons vu qu'en général le Conseil d'Etat a mission de casser les arrêts ou jugements rendus en dernier ressort pour excès de pouvoir, ou incompétence, mais qu'un texte de loi est nécessaire pour qu'il soit autorisé à casser les décisions juridictionnelles pour violation de la loi. Ce droit est formellement reconnu pour les arrêts de la Cour des comptes. Il y aurait, notamment, violation de la loi, si la cour attribuait le caractère d'une gestion occulte à des actes qui ne la comporteraient pas, ou si la cour exigeait à l'appui d'un paiement des pièces justificatives non prévues par les lois et règlements. — Il y aurait incompétence ou excès de pouvoir, par exemple : si la cour prononçait un arrêt de condamnation contre un ordonnateur, ou contre un comptable en matières, sur lequel, en général, elle n'a qu'un pouvoir de contrôle.

Digitized by Google

II. *Attributions de contrôle.* — La Cour exerce une mission de contrôle :

1° Sur les *ordonnateurs ;* 2° sur les comptables en matières, sauf les cas exceptionnels où elle a, sur ces derniers, un pouvoir de juridiction.

Contrôle sur les ordonnateurs. — Le contrôle sur les *ordonnateurs* aboutit à trois actes solennels et annuels : *deux déclarations générales* de conformité et un *rapport au Chef de l'Etat.*

Les *déclarations générales* de conformité constatent la conformité des arrêts de la Cour avec les comptes d'*année* et d'*exercice* publiés par les ministres. Préalablement chaque chambre de la Cour rend, chaque année, des déclarations partielles de conformité, constatant la concordance de ses arrêts individuels avec les comptes des différents départements ministériels et le résumé général de l'administration des finances.

C'est en rapprochant ces déclarations partielles du tableau comparatif des recettes et des dépenses publiques par *année* et par *exercice*, que la Cour arrête ses deux déclarations générales : l'une attestant l'accord du compte d'*année*, l'autre attestant l'accord du compte d'*exercice*, avec les résumés généraux de l'administration des finances et avec les arrêts individuels. La première se réfère ainsi à la situation financière de l'année qui donne son nom à l'exercice expiré, la seconde à la situation définitive de cet exercice (1).

Les déclarations générales de conformité sont prononcées en audience *solennelle* (les trois chambres réunies) et *publique.* Elles sont adressées au ministre des Finances avant le 1er mai de l'année qui suit celle de l'exercice expiré (art. 7 L. 25 janvier 1889). Elles sont imprimées et communiquées aux Chambres législatives.

Le *rapport au Chef de l'Etat* indique le résultat général des travaux de la Cour et ses vues de réforme et d'amélioration. Il est également imprimé et distribué aux Chambres législatives.

(1) L'exercice est la période d'exécution des services d'un budget. Il se prolonge au delà de l'année ordinaire à laquelle il s'applique et qui lui donne son nom. En ce qui concerne le budget de l'Etat, l'exercice s'étend, comme nous le verrons plus tard, jusqu'au 30 avril de l'année suivante pour le paiement des dépenses et le recouvrement des droits et même jusqu'au 31 juillet pour certaines opérations. C'est à l'expiration de ces délais complémentaires que l'exercice est clos.

Digitized by Google

— C'est à la suite de ces déclarations générales de conformité et du rapport au Chef du pouvoir exécutif qu'intervient la *loi des comptes* portant règlement définitif du budget de l'exercice clos, approuvant ainsi les comptes d'administration des ministres et constatant que les dépenses ont été faites dans la mesure des crédits ouverts par la loi annuelle du budget et autres lois de finances. C'est cette loi des comptes qui, rapprochée de la loi du budget dont elle contrôle l'exécution, constitue, avec celle-ci, ce que le décret du 31 mai 1862 appelle la comptabilité législative.

Contrôle sur les comptables en matières. A l'égard des comptables en matières (1), la Cour ne statue pas par arrêt, comme pour les comptables en deniers, mais bien par voie de *déclaration*. Ce n'est, du reste, que depuis 1843 qu'elle a cette mission (L. 6 juin 1843 et ord. du 26 août 1844). La Cour n'a qu'une mission de contrôle et non une mission de juridiction, parce que la plupart des comptables en matières se rattachent aux ministères de la Guerre et de la Marine et sont soumis aux exigences de la discipline militaire. On n'a pas voulu qu'une juridiction inamovible pût, par arrêts exécutoires, constituer en débet des comptables dont les fonctions sont intimement liées à l'action administrative et politique (2).

Il y a d'abord une vérification des comptes individuels; puis intervient une déclaration générale de conformité des résultats de ces comptes avec les résultats des comptes généraux des ministres. Sur le vu de cette déclaration et des observations du comptable, le ministre arrête définitivement le compte. La Cour présente également, à cet égard, des observations dans son rapport annuel au Chef de l'État, tant sur les comptes individuels que sur les comptes généraux, ainsi que ses vues d'amélioration sur la comptabilité en matières (art. 12 ord. 26 août 1844).

(1) Il ne s'agit que des matières de consommation ou transformation. Quant à la comptabilité des objets mobiliers appartenant à l'Etat et garnissant les bâtiments publics (meubles meublants, machines, etc., ou des objets précieux qui se trouvent dans les bibliothèques, musées, etc.), elle n'est pas soumise au contrôle de la Cour des comptes (art. 877 et 878 D. 31 mai 1862).

(2) Certains comptes matières sont, par exception, soumis à la *juridiction* de la Cour des comptes qui statue par *arrêts*, comme pour les comptes de deniers; à cet égard, l'article 879 du décret du 31 *mai* 1862 renvoie à des règlements spéciaux, qui sont relatifs au timbre, aux contributions indirectes, à la monnaie, aux timbres-poste, aux comptes-matières des lycées, de l'Imprimerie nationale, etc.

Digitized by Google

TITRE II.

ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE.

Quoique nous devions traiter, dans deux titres distincts, de l'administration départementale et de l'administration communale, nous les réunirons toutes les deux dans les notions historiques.

Notions historiques. — Avant 1789, le territoire était divisé, au point de vue administratif et financier, en trente-deux *généralités* à la tête desquelles était un officier du roi appelé *intendant*. Le pouvoir de l'intendant variait suivant qu'il s'agissait de pays d'*Etats* ou de pays d'*élections*. On appelait pays d'Etats ceux où des Etats provinciaux se réunissaient pour voter le contingent de la province dans les impôts, en faire la répartition et en régler la perception. On appelait pays d'élections ceux où tous les impôts étaient directement établis par le roi et où la répartition en était faite par des officiers qui primitivement étaient *élus*, mais qui, plus tard, furent nommés par le roi.

Dans les pays d'*Etats*, l'intendant était un simple surveillant et n'avait que des attributions de police. Dans les pays d'*élections*, qui étaient les plus nombreux, l'intendant était seul et véritable administrateur, soit par lui-même, soit par des subdélégués dans chacune des élections dont se composait sa généralité.

Dans les villes et communautés d'habitants ou paroisses, il y avait des maires ou syndics, des corps de ville et des assemblées générales d'habitants. Les fonctions d'officiers municipaux, dans la plupart des villes et paroisses, après avoir été électives pendant longtemps, étaient en dernier lieu, à la veille de la Révolution, devenues des offices perpétuels, des charges vénales (voir M. Esmein, *Cours d'histoire du droit*).

— A partir de 1789, il faut distinguer, dans notre administration départementale et communale, trois grandes périodes : celle de l'Assemblée constituante de 1789, celle de la

Digitized by Google

Constitution de l'an III et celle de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII.

1° *Assemblée constituante.* — (Loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790.) Le territoire est divisé en : *départements*, *districts*, *cantons* (1) et *communes*.

Le DÉPARTEMENT comprend les autorités suivantes :

Un *conseil général* du département, de trente-six membres, élus par les électeurs primaires pour quatre ans et renouvelés par moitié tous les deux ans. Le conseil avait une session annuelle d'un mois au plus et représentait l'administration *délibérative;*

Un *directoire* de département de huit membres, choisis par le conseil général et dans son sein, également pour quatre ans et renouvelés par moitié tous les deux ans. Le directoire était en permanence et représentait l'administration *active* et *contentieuse;*

Un *procureur général syndic*, nommé par les électeurs pour quatre ans. Il était chargé de requérir l'application des lois et de représenter le département au point de vue judiciaire.

Le DISTRICT, qui correspond à notre arrondissement actuel, comprend les autorités suivantes :

Un *conseil de district*, de douze membres nommés par les électeurs du district, représentant l'administration *délibérative;*

Un *directoire de district*, de quatre membres, pris dans le conseil de district et choisis par le conseil général du département, chargé de l'administration *active* et *contentieuse;*

Un *procureur syndic*, élu par les électeurs.

Dans la COMMUNE, les citoyens actifs, c'est-à-dire payant une contribution égale à trois journées de travail, nommaient :

Un *maire;*

Des *officiers municipaux* formant, avec le maire, le corps municipal;

Des *notables*, en nombre double du corps municipal, et formant le *conseil général de la commune*, chargé, avec le

(1) Le canton forme une circonscription *judiciaire* et non une circonscription *administrative*.

Digitized by Google

corps municipal, de la délibération en cas extraordinaires (1);

Un *procureur* de la commune, chargé de défendre les intérêts et de poursuivre les affaires de la commune.

2° *Constitution du 5 fructidor an* III (22 août 1795), établissant le Directoire.

Le DÉPARTEMENT comprend :

Une *administration centrale* de cinq membres, cumulant la *délibération* et l'*action*, élus pour cinq ans, renouvelés par cinquième tous les ans;

Un *commissaire*, nommé par le Directoire exécutif, surveillant et requérant l'exécution des lois, pris parmi les citoyens domiciliés depuis 1 an dans le département.

Le DISTRICT est supprimé et remplacé par des MUNICIPALITÉS DE CANTON.

Pour les communes au-dessous de 5,000 habitants, il y avait une *administration municipale* par canton, composée de la réunion des agents municipaux de chaque commune et d'un président, choisi dans toute la circonscription. Ce corps cumulait l'administration des communes avec celle du canton.

Pour les communes de 5,000 à 100,000 habitants, il y avait une administration municipale distincte (de cinq à sept membres), sans préjudice de l'administration municipale par canton.

Pour les communes de plus de 100,000 habitants, il y avait trois administrations municipales de sept membres chacune, avec un *bureau central* de trois membres pour les objets indivisibles, nommés par l'administration départementale.

Paris était divisé en douze municipalités, avec un bureau central.

Les communes au-dessous de 5,000 habitants avaient un agent municipal et un adjoint.

3° *Loi du 28 pluviôse an VIII* (17 février 1800). Cette loi est fondamentale en matière d'administration départementale et communale; elle est l'origine de l'organisation actuelle.

Cette loi, fondée sur la maxime : *Agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs*, établit les autorités suivantes :

(1) Pendant longtemps notre législation avait conservé des traces de cette organisation. En effet, dans certains cas, les plus imposés étaient admis à voter avec le Conseil municipal; mais une loi du 5 avril 1882 a supprimé cette adjonction des plus imposés.

Digitized by Google

Dans le DÉPARTEMENT :

Un *préfet*, chargé de l'administration active, nommé par le premier consul;

Un *conseil général*, chargé de l'administration délibérative, de seize à vingt-quatre membres, nommés pour trois ans par le premier consul, sur la liste des notabilités départementales;

Un *conseil de préfecture* chargé de l'administration contentieuse, composé de trois à cinq membres nommés par le premier consul.

Dans l'ARRONDISSEMENT :

Un *sous-préfet*, chargé de l'administration active, nommé par le premier consul;

Un *conseil d'arrondissement*, chargé de l'administration délibérative, composé de onze membres nommés pour trois ans par le premier consul, sur la liste des notabilités communales.

Dans la COMMUNE :

Un *maire* et des *adjoints*, chargés de l'administration active, nommés par le premier consul ou le préfet, suivant l'importance de la commune;

Un *conseil municipal*, chargé de l'administration délibérative, nommé par le premier consul ou le préfet.

Le système établi par la loi du 28 pluviôse an VIII, à la suite de la constitution du 22 frimaire de la même année, peut ainsi se ramener aux idées suivantes :

Séparation des trois fonctions administratives : l'action, le conseil ou le contrôle et le jugement.

L'action confiée à un agent unique, le conseil ou contrôle et le jugement confiés à des corps délibérants.

Toutes les autorités départementales et communales soumises à la nomination du pouvoir exécutif.

C'est la période de l'autorité et de la centralisation.

Décentralisation administrative. — L'unité administrative réalisée par la loi du 28 pluviôse an VIII était fondée sur une centralisation excessive. En effet, le système d'organisation adopté par cette loi ne permettait pas aux intérêts locaux d'avoir des organes et des représentants choisis par les citoyens eux-mêmes; elle privait, en outre, les conseils locaux de tout droit d'initiative et de décision. Aussi la législation postérieure a-t-elle réagi contre cette absorption des intérêts départementaux et communaux par le pouvoir central. On peut à cet égard, distinguer, avec M. Ducrocq, cinq pério-

Digitized by Google

des dans les mesures de décentralisation sucessivement adoptées.

1° De 1830 à 1848. — Après la révolution de 1830, le principe *électif* apparaît avec un régime plus libéral. L'élection prend place à côté de la nomination faite par le pouvoir.

D'après les lois de 1831 sur l'organisation municipale et de 1833 sur l'organisation départementale, les conseils municipaux, les conseils d'arrondissement et les conseils généraux sont élus par des électeurs offrant certaines garanties d'ordre et de capacité.

Les maires et les adjoints sont nommés par le chef de l'Etat ou le préfet, suivant l'importance des communes; mais ils doivent être pris dans le sein du conseil municipal.

Les présidents, vice-présidents et secrétaires des conseils généraux et d'arrondissement sont choisis par les membres de ces conseils et pris dans leur sein.

En outre, les lois de 1837 sur les attributions des conseils municipaux et de 1838 sur les attributions des conseils généraux et d'arrondissement, donnent à ces conseils électifs l'initiative des affaires locales, quelquefois même avec un pouvoir de décision propre. C'est la période la plus importante du système de décentralisation.

2° De 1848 à 1852. — En 1848, le principe de l'élection est développé par l'institution du suffrage universel. A cette époque, dans la plupart des communes, les conseils municipaux sont même chargés de nommer les maires et les adjoints.

3° De 1852 à 1861. — En 1852, après le coup d'Etat fait au nom du suffrage universel, le principe d'autorité reparaît.

Le pouvoir exécutif nomme les présidents, vice-présidents et secrétaires des conseils généraux et d'arrondissement. C'est également le chef de l'Etat ou le préfet qui désigne les maires et adjoints, avec faculté de les prendre même en dehors du conseil municipal.

Un décret-loi du 25 mars 1852, complété par le décret du 13 avril 1861, établit un système de *déconcentration* plutôt que de décentralisation, en confiant, dans un très grand nombre de cas, au préfet ou au sous-préfet, le droit de décision réservé auparavant au pouvoir central.

4° De 1866 à 1871. — A la fin de l'empire un régime plus libéral s'établit. Les lois de 1866 sur les conseils généraux et de 1867 sur les conseils municipaux entrent largement dans la voie de la véritable décentralisation, en accordant

Digitized by Google

aux conseils généraux, dans une foule de cas, un droit de décision définitive et, dans un nombre de cas plus limité, aux conseils municipaux.

5° De 1871 à 1884. — Dans cette dernière période, le système de la décentralisation est développé au profit des conseils généraux et considérablement élargi au profit des conseils municipaux.

La loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux reproduit, en le complétant, le système de décentralisation de la loi de 1866. En outre, elle crée un nouveau rouage administratif, la *commission départementale*, élue par le conseil général et dans son sein, chargée de remplacer le conseil général dans l'intervalle de ses sessions et de représenter ainsi, d'une manière permanente, les intérêts du département.

La loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale étend, à son tour, la décentralisation de 1867 et donne à la commune une certaine autonomie, en confiant aux conseils municipaux le droit de choisir eux-mêmes, dans leur sein, les maires et les adjoints.

Un décret du 16 février 1895 a nommé une grande commission de décentralisation, dont les travaux n'ont abouti jusqu'à présent qu'à faire voter la loi de détail du 6 déc. 1897, la loi du 12 juillet 1898, modifiant les art. 40 et 41 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux et la loi du 4 févr. 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs qui modifie sur ce point les dispositions de la loi de 1871 et celles de la loi de 1884.

— Nous aurons l'occasion de revoir plus en détail les changements successifs qui ont été apportés à l'organisation et aux attributions des différentes autorités départementales et communales.

En tout cas, le principe de l'unité et de la centralisation est conservé par le droit de contrôle et de surveillance réservé au pouvoir exécutif et qui a pour sanction le droit de suspension, de révocation ou de dissolution des diverses autorités qui composent la hiérarchie administrative, et le droit de suspension ou d'annulation de leurs actes et délibérations.

— Nous passons à l'étude des autorités qui fonctionnent au département et à l'arrondissement.

Digitized by Google

SECTION PREMIÈRE.

DÉPARTEMENT.

Le département est la seconde *unité* administrative dans laquelle se trouve comprise l'administration des arrondissements qui en font partie intégrante. Il forme non seulement une circonscription administrative, comme l'arrondissement, mais il constitue, en outre, une personne civile, pouvant être propriétaire, créancier, débiteur, capable d'acquérir, d'aliéner, d'ester en justice.

Nous étudierons, plus tard, le département considéré comme personne morale ou civile, en traitant des personnes morales de droit administratif. Nous ne l'envisageons ici que comme *unité* administrative ayant une administration propre et des autorités siégeant soit au chef-lieu du département, soit au chef-lieu de l'arrondissement.

Autorités administratives du département. — Les diverses autorités administratives du département et qui siègent au chef-lieu du département, sont :

Le *préfet* qui représente principalement l'administration *active;*

Le *conseil général* et la *commission départementale* qui représentent, à des titres divers et avec plus ou moins d'étendue, l'administration *délibérative et consultative;*

Le *conseil de préfecture*, qui, en dehors de quelques attributions délibératives ou consultatives, représente surtout l'administration *contentieuse.*

Nous verrons, en outre, que, dans chaque préfecture, il y a un *secrétaire général* dont le rôle, quelque important qu'il soit, n'est que secondaire.

Nous allons passer en revue ces différentes autorités, en déterminant successivement les règles relatives à leur *organisation* et à leurs *attributions.* Nous parlerons incidemment du secrétaire général à l'occasion des attributions contentieuses du conseil de préfecture, devant lequel il joue le rôle de commissaire du gouvernement.

Digitized by Google

PRÉFET.

Les principales règles sur l'*organisation* et les *attributions* de l'autorité préfectorale se trouvent toujours dans la loi du 28 pluviôse an VIII, loi fondamentale sur l'administration départementale et communale.

Organisation. — Le préfet est le chef de l'administration *active* dans chaque département. Il correspond avec tous les ministres, quoiqu'il relève plus spécialement du ministre de l'Intérieur ; il est nommé et révoqué par le Chef du pouvoir exécutif dont il est le représentant (1). Aucune condition particulière d'âge ou de capacité n'est exigée pour sa nomination ; la qualité de citoyen suffit.

Les préfectures sont divisées en trois classes qui se distinguent par le traitement des préfets. La préfecture de la Seine et la préfecture de police sont hors classe.

Le traitement des préfets a varié ; il est actuellement fixé par un décret du 23 décembre 1872 ; un autre décret du 15 avril 1877 détermine les règles de l'avancement et du traitement de non-activité.

— Le préfet doit résider au chef-lieu du département et ne peut s'absenter de son département sans la permission du ministre de l'Intérieur.

En cas d'absence ou d'empêchement, le préfet peut déléguer ses fonctions au sécrétaire général ou à un conseiller de préfecture et sa délégation n'a pas besoin d'être approuvée par le ministre de l'Intérieur, s'il ne sort pas de son département. A défaut de délégation, le préfet est remplacé par le plus ancien membre du conseil de préfecture.

En dehors même des cas d'absence ou d'empêchement, le préfet peut déléguer au secrétaire général une partie de ses attributions (D. 29 décembre 1854, art. 3).

En cas de mort, de démission, ou de révocation, le préfet est remplacé par le plus ancien membre du conseil de préfecture, s'il n'y a pas eu de délégation antérieure (ord. du 29 mars 1821).

— D'après la loi organique du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, les préfets, ainsi que d'autres fonction-

(1) La Constitution de 1848 soumettait le droit de nomination et de révocation à l'avis du conseil des ministres.

Digitized by Google

naires énumérés dans la loi, ne peuvent être élus députés dans les départements administrés par eux et pendant les six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions.

— Un décret du 28 février 1863 permet de conférer le titre de préfet *honoraire* aux préfets placés hors des cadres d'activité ou admis à la retraite. Ce titre leur donne le droit de porter le costume, moins l'écharpe, dans les cérémonies officielles. (Voir le D. 16 avril 1878 sur le costume des préfets)

Attributions.

La loi du 28 pluviôse an VIII, fondée sur la maxime : *agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs*, confia dans le département l'administration *active* au préfet qui remplaça ainsi les administrations collectives du *Directoire* de l'Assemblée constituante et de l'*administration centrale* de la Constitution de l'an III.

Le préfet, dit l'art. 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII, sera *seul* chargé de l'administration.

Les attributions du préfet ne sont que des attributions d'administration pure; la loi de pluviôse an VIII, séparant l'action, la délibération et le jugement, confiait les attributions contentieuses au conseil de préfecture. Certaines lois postérieures avaient chargé le préfet, dans quelques cas, d'une mission de juge; mais nous verrons que depuis la loi de 1865, sur les conseils de préfecture, il n'a probablement aucune attribution vraiment contentieuse.

— Les attributions administratives du préfet sont nombreuses et variées; car si, d'une part, elles sont bornées au département, d'autre part, elles se rapportent à tous les services publics. A ce double point de vue, elles diffèrent des attributions des ministres qui s'appliquent à tout le territoire, mais sont restreintes à une branche particulière de service public.

Décrets de décentralisation. — Les pouvoirs du préfet ont été considérablement augmentés par les décrets, appelés décrets de décentralisation, des 25 mars 1852 et 13 avril 1861.

Nous croyons devoir donner des notions générales sur ces deux importants décrets.

Ces deux décrets n'ont pas le même caractère, ni la même

Digitized by Google

importance. Le premier décret est un *décret-loi* rendu pendant la période dictatoriale qui a suivi le coup d'Etat du 2 décembre 1851, alors que le Chef de l'Etat réunissait les pouvoirs législatif et exécutif. Le décret du 13 avril 1861, qui n'est que le développement du précédent, est un pur acte du pouvoir exécutif qui, par conséquent, n'a pu modifier des lois, mais seulement des actes du pouvoir exécutif.

Ces décrets, appelés décrets de *décentralisation*, n'ont pas eu pour but de donner aux départements et aux communes plus d'autonomie et d'indépendance, ni aux citoyens plus de liberté d'action; ce sont plutôt des décrets de *déconcentration*. Ils ont eu simplement pour effet de déplacer l'action ou le contrôle du pouvoir central, en conférant au préfet un droit de décision ou d'approbation dans une foule de cas où, autrefois, il fallait recourir au ministre ou au Chef de l'Etat, en un mot, à l'administration centrale. Ces décrets sont fondés sur la maxime que *si l'on peut gouverner de loin, on n'administre bien que de près*.

Les affaires qui ont été l'objet de la décentralisation sont indiquées dans les quatre tableaux : A, B, C, D.

Le tableau A est relatif aux affaires d'administration départementale et communale qui ressortissent au ministère de l'Intérieur; le tableau B correspond aux ministères de l'Agriculture et du Commerce; le tableau C au ministère des Finances et le tableau D est relatif aux Travaux publics.

En général, l'homologation du préfet est suffisante pour les affaires d'administration départementale et communale, sauf celles formellement exceptées dans le tableau A. Au contraire, pour les autres tableaux, la décentralisation est l'exception; elle ne s'applique qu'aux affaires qui y sont énumérées.

Le préfet peut, en outre, nommer à certains emplois départementaux et communaux.

Les affaires relatives au culte n'ont pas été comprises dans le système de la décentralisation.

Quoique le préfet ait reçu le droit de décision dans les affaires décentralisées, le ministre compétent peut néanmoins annuler d'*office* ses arrêtés pour violation des lois et règlements, sans préjudice du droit qui appartient aux intéressés de se pourvoir devant lui afin d'en obtenir pour toute autre cause l'annulation (art. 6 du décret de décentralisation du 25 mars 1852).

Le décret de 1852 (art. 7) avait excepté du régime de la

Digitized by Google

décentralisation le département de la Seine et la ville de Paris. Mais un décret du 9 janvier 1861, dont la constitutionnalité avait été, du reste, contestée, avait abrogé l'article 7 du décret de 1852 et soumis au droit commun le département de la Seine et la ville de Paris.

Les lois postérieures sur les conseils généraux et les conseils municipaux ont formellement déclaré applicable le décret de 1852 sur la décentralisation au département de la Seine et à la ville de Paris, sauf pour leurs emprunts et leurs impositions extraordinaires (art. 13 et 14 L. du 18 juillet 1866 et L. du 16 septembre 1871; et art. 17 L. du 24 juillet 1867).

— Nous verrons plus tard, en étudiant les attributions des conseils généraux et des conseils municipaux, que le législateur est entré dans la voie de la *véritable décentralisation*, en accordant à ces conseils le droit de statuer définitivement dans une foule de cas où, autrefois, l'approbation du pouvoir exécutif central ou local était nécessaire.

Rôle du préfet. — Dans l'exercice de ses attributions administratives, le préfet peut être considéré : 1° comme *agent du pouvoir central* et représentant du pouvoir exécutif dans le département; 2° comme représentant du département (1).

C'est à ce double point de vue que s'est placé le législateur dans la loi de 1871 sur les conseils généraux. Il résulte, en effet, de l'art. 3 de cette loi :

1° Que le préfet est le *représentant du pouvoir exécutif* dans le département.

2° Qu'il est chargé de l'*instruction* préalable des affaires du département et de l'*exécution* des décisions du conseil général et de la commission départementale.

(1) Cette distinction du double rôle du préfet comme administrateur est aujourd'hui adoptée, en termes parfois un peu différents, par tous les auteurs.

Elle offre le mérite de correspondre à la distinction qui est faite par la loi du 5 avril 1884 pour le rôle du maire.

M. Ducrocq assigne au préfet un triple caractère. Il est :

1° l'agent du gouvernement et de l'administration centrale;

2° leur délégué ou représentant, chargé, à ce titre, de l'administration départementale;

3° le représentant des intérêts départementaux, au point de vue de l'action.

Digitized by Google

I. *Agent du pouvoir central* et *représentant du pouvoir exécutif dans le département.* — Comme *agent du pouvoir central* et *représentant du pouvoir exécutif* dans le département, le préfet est l'agent politique et administratif du gouvernement, l'organe des intérêts généraux.

Spécialement en qualité *d'agent du pouvoir central*, il est chargé de l'exécution des lois, des décrets et des arrêtés ministériels, sous l'autorité des ministres qui peuvent lui donner des ordres auxquels il est tenu d'obéir. Il est également un agent d'information et de transmission dans les rapports des particuliers avec le pouvoir central.

En qualité de représentant ou de *délégué du pouvoir exécutif dans le département*, il administre le département avec un pouvoir propre, sous le contrôle de l'administration supérieure. Il nomme à certains emplois. — Il dirige la police administrative du département (1). — Il est chargé spécialement d'élever le conflit devant l'autorité judiciaire pour les affaires qui sont de la compétence de l'autorité administrative, de rendre exécutoires les rôles des contributions directes, etc.

C'est à ce titre également qu'il exerce des fonctions de tutelle administrative ou plutôt de contrôle et de surveillance à l'égard des communes et des établissements publics.

Enfin il représente l'Etat, soit dans certains actes de la vie civile qui l'intéressent, soit en justice, lorsqu'il s'agit de matières domaniales.

II. *Représentant du département.* — Comme *représentant du département*, le préfet est, au point de vue de l'*action*, l'organe des intérêts du département considéré comme personne morale. Il figure en justice et dans les actes civils au nom du département. Il est chargé, comme le dit la loi de 1871, d'une mission d'instruction préalable des affaires du département et de la mise à exécution des décisions du conseil général et de la commission départementale.

Nous verrons, en expliquant la loi de 1871 sur les conseils généraux, que les attributions du préfet ont été restreintes par suite du nouveau système de décentralisation inauguré en 1866 et de la création de la commission départementale instituée par la loi de 1871.

— Il est à remarquer que la qualité d'agent du pouvoir

(1) Il est même officier de police judiciaire (art. 10 C. instr. cr.).

Digitized by Google

central est dominante chez le préfet. C'est ainsi qu'en cas de procès entre l'Etat et le département, le préfet représente l'Etat et, depuis la loi du 10 août 1871, c'est un membre de la commission départementale qui représente le département, tandis qu'avant cette loi c'était le plus ancien membre du conseil de préfecture.

Divers arrêtés du préfet. — Le préfet, comme le chef de l'Etat et le maire, est investi du pouvoir réglementaire.

Par suite, on distingue les arrêtés du préfet en arrêtés généraux et réglementaires et en arrêtés spéciaux et individuels.

1° *Arrêtés généraux et réglementaires.* — Le préfet a le pouvoir réglementaire dans tous les cas où un texte législatif le lui accorde formellement.

C'est ainsi que le préfet est chargé de déterminer l'époque de l'ouverture et de la clôture de la chasse dans son département (art. 3 L. 3 mai 1844). De même, il est chargé de faire des règlements en matière de chemins vicinaux (art. 21 L. 21 mai 1836) et de chemins ruraux reconnus (art. 8 L. 20 août 1881).

En vertu de la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790, les préfets, substitués aux anciens directoires, sont chargés de veiller au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Dans ces diverses matières, qui sont également soumises à la vigilance de l'autorité municipale, on s'est demandé comment on pouvait concilier le pouvoir réglementaire du préfet, avec le pouvoir réglementaire du maire.

Avant la nouvelle loi du 5 avril 1884, sur l'organisation municipale, la question était controversée.

On décidait généralement que si l'arrêté du préfet n'était pris que pour une seule commune, cet arrêté n'était pas valable, parce que le préfet ne pouvait se substituer au maire et absorber le droit de police de ce dernier, mais que si l'arrêté du préfet s'appliquait à toutes les communes du département, il devait être valable et obligatoire toutes les fois qu'il avait pour objet une mesure d'utillité générale.

La nouvelle loi du 5 avril 1884 a tranché la controverse; nous verrons que, d'après l'article 99 de cette loi, le préfet peut prendre pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, lorsqu'il n'y a pas été pourvu par

Digitized by Google

l'autorité municipale, toutes les mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Il peut même prendre un arrêté applicable à une *seule* commune, mais seulement après une mise en demeure au maire restée sans résultat.

Au surplus, que l'arrêté intervienne pour toutes les communes ou même pour une seule, il doit avoir le caractère d'utilité générale, que son application plus ou moins étendue ne peut par elle-même lui conférer (1).

— La sanction des arrêtés réglementaires du préfet est, comme celle de tous les actes du pouvoir réglementaire, prévue par l'art. 471 nº 15 du Code pénal. Cet article punit l'infraction aux règlements *légalement* faits d'une amende de simple police de 1 à 5 francs. L'autorité judiciaire a donc le droit d'apprécier la légalité du règlement.

2º *Arrêtés spéciaux et individuels.* — Les arrêtés spéciaux et individuels s'appliquent à un fait particulier ou à une personne déterminée. Tels sont les arrêtés par lesquels le préfet délivre ou refuse de délivrer un alignement, ou autorise l'ouverture d'un magasin général (loi du 31 août 1871), l'établissement d'une usine sur les cours d'eaux non navigables ni flottables, ordonne la suspension d'un conseil municipal ou nomme à certains emplois départementaux et communaux.

Il importe de distinguer les arrêtés généraux et réglementaires des arrêtés spéciaux et individuels. Les premiers sont *publiés* par voie d'affiche dans les communes où ils sont exécutoires et insérés, au besoin, au recueil des actes administratifs de la préfecture. — Les autres ne sont exécutoires qu'après une notification individuelle faite aux intéressés, soit par ministère d'huissier, soit par voie administrative, par l'intermédiaire d'un agent de l'administration.

En outre, les arrêtés généraux et réglementaires, ainsi que nous l'avons vu pour les décrets de même nature du Chef du pouvoir exécutif, ne peuvent donner lieu à un recours par la voie contentieuse devant le Conseil d'Etat que pour en obtenir l'annulation fondée sur un *excès de pouvoir*. — Au contraire, les arrêtés spéciaux et individuels, qui cons-

(1) C'est ainsi que la Cour de cassation a déclaré illégaux les arrêtés fixant l'heure du balayage de la voie publique (18 juin 1861) ou prescrivant aux habitants l'échardonnage de leurs propriétés (26 janvier 1866).

Digitized by Google

tituent des actes administratifs proprement dits, peuvent donner lieu non seulement à un recours en annulation pour excès de pouvoir, mais encore à un recours contentieux proprement dit, à l'effet d'en obtenir la réformation pour violation d'un droit.

— Pour les matières administratives, le préfet statue tantôt *seul*, tantôt après avoir pris l'*avis du conseil de préfecture*. L'avis de ce dernier ne le lie pas; mais, s'il statuait sans avoir demandé cet avis, dans le cas où les lois et règlements l'y obligent, il commettrait un excès de pouvoir pouvant donner lieu à un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

Voies de recours. — *Les voies de recours* contre les arrêtés du préfet en matière purement administrative sont :

1° La rétractation, par laquelle on demande au préfet lui-même l'annulation ou la réformation de son arrêté;

2° Le recours au ministre, son supérieur hiérarchique;

3° Le recours devant le Conseil d'Etat, par la voie contentieuse :

1° Pour violation d'un droit, à la suite d'un arrêté spécial et individuel, à l'effet d'en obtenir la réformation et notamment dans le cas où le préfet aurait refusé d'autoriser un établissement dangereux, incommode ou insalubre de première ou de deuxième classe (art. 7 D. 15 octobre 1810);

2° Pour *excès de pouvoir*, afin d'obtenir l'annulation de l'arrêté, soit spécial et individuel, par exemple : dans le cas de refus de délivrer un alignement, soit général et réglementaire. Ce recours, en effet, est ouvert, en vertu de la loi de 1872, sur le Conseil d'Etat, contre tout acte émané de l'autorité administrative soit active, soit délibérative, soit contentieuse.

Digitized by Google

CONSEIL GÉNÉRAL

ET COMMISSION DÉPARTEMENTALE.

L'organisation et les attributions des Conseils généraux sont réglées par la loi du 10 août 1871, dont le but a été d'étendre l'application du principe de la décentralisation administrative.

Cette loi comprend 7 titres et quelques dispositions spéciales ou transitoires.

L'innovation la plus importante de cette loi est la création d'une *Commission départementale* qui doit être élue chaque année, par le Conseil général et dans son sein.

Il résulte du titre premier qui contient des dispositions générales :

1° Qu'il y a dans chaque département un Conseil général (art. 1er);

2° Que le Conseil général élit, dans son sein, une Commission départementale (art. 2);

3° Que le préfet est le représentant du *pouvoir exécutif* dans le département; qu'en outre, il est chargé de l'*instruction préalable* des affaires qui intéressent le département ainsi que de l'*exécution des décisions* du Conseil général et de la Commission départementale (art. 3).

Nous étudierons successivement : 1° l'organisation et les attributions du Conseil général; 2° l'organisation et les attributions de la Commission départementale; 3° les règles spéciales aux intérêts communs de plusieurs départements.

§ 1er. — Du conseil général.

La loi fondamentale du 28 pluviôse an VIII avait réglé en même temps l'organisation et les attributions du Conseil général.

Depuis l'introduction du principe de l'élection, sous le gouvernement de 1830, l'*organisation* et les *attributions* du Conseil général étaient l'objet de lois distinctes.

L'*organisation* était régie :

1° Par la loi fondamentale du 22 juin 1833, qui avait admis le principe de l'élection des membres du Conseil général, par des électeurs payant un certain cens;

Digitized by Google

2° Par le décret du 3 juillet 1848, qui avait étendu le principe de l'élection par l'admission du suffrage universel;

3° Par la loi du 7 juillet 1852, qui avait conféré au Chef du pouvoir exécutif le droit de nommer les président et secrétaire du Conseil général.

Les *attributions* étaient réglées :

1° Par la loi fondamentale du 10 mai 1838;

2° Par les décrets de décentralisation des 25 mars 1852 et 13 avril 1861;

3° Par la loi du 18 juillet 1866, qui avait fait un grand pas dans la voie de la véritable décentralisation, en accordant au Conseil général le droit de statuer définitivement dans une foule de cas où, auparavant, l'approbation du préfet ou de l'administration supérieure était nécessaire.

— Aujourd'hui, l'*organisation* et les *attributions* du Conseil général sont réglées par la loi unique du 10 août 1871, qui abroge les dispositions contraires des lois et règlements antérieurs (art. 92 et 93).

Toutefois, cette loi n'est pas applicable au département de la Seine, à l'égard duquel il a été statué par une loi spéciale (art. 94) (1).

Organisation.

I. — Formation du conseil général (titre 2, articles 4-22). Le Conseil général de chaque département se compose d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département (2); chaque canton élit un membre du Conseil général (art. 4).

L'*élection* se fait au suffrage universel, dans chaque commune, sur les listes dressées pour les élections municipales (art. 5).

Conditions d'éligibilité. — Pour être *éligible* au Conseil général, il faut : 1° être inscrit sur une liste d'électeurs ou jus-

(1) Cette loi spéciale a été faite le 16 septembre 1871. Nous donnons à la fin de nos explications sur l'administration départementale et communale, l'économie de la loi du 16 septembre sur le Conseil général de la Seine.

(2) Il est à remarquer que dans les élections aux conseils généraux, on ne tient pas compte du principe de la représentation proportionnelle à la population, principe observé dans les élections parlementaires, dans les élections municipales et même dans les élections au conseil d'arrondissement.

Digitized by Google

tifier qu'on devait être inscrit avant le jour de l'élection; 2° être âgé de 25 ans accomplis; 3° être domicilié dans le département, ou du moins être inscrit ou *justifier qu'on devait* être inscrit au rôle d'une des contributions directes au 1er janvier de l'année dans laquelle se fait l'élection, ou *avoir hérité* depuis la même époque d'une propriété foncière dans le département.

Toutefois, le nombre des conseillers généraux non domiciliés ne peut dépasser le quart du nombre total dont le Conseil doit être composé (art. 6). S'il dépasse ce quart, le Conseil général procède à des éliminations, par voie de tirage au sort, entre les conseillers non domiciliés (art. 17).

En dehors de ces conditions générales d'éligibilité, la loi prévoit certains cas d'*incapacité* ou d'*incompatibilité*.

L'*incapacité* suppose l'inaptitude à être élu et elle entraîne la nullité de l'élection.

L'*incompatibilité* suppose simplement l'impossibilité de la coexistence de deux qualités qui s'excluent; elle empêche l'élu de conserver son mandat en même temps que d'autres fonctions, de telle sorte qu'il doit opter entre sa qualité de conseiller et l'exercice des fonctions avec lesquelles elle ne peut concourir.

Les incapacités et les incompatibilités sont *absolues* ou *relatives*, suivant qu'elles s'appliquent à l'élection dans toute la France, ou seulement dans une certaine circonscription territoriale.

Sont *incapables* ou inéligibles d'une manière *absolue :*

Les citoyens pourvus d'un conseil judiciaire (art. 7);

Les militaires des armées de terre et de mer en activité de service; toutefois cette incapacité n'est applicable ni à la réserve de l'armée active, ni à l'armée territoriale, ni aux officiers maintenus dans la première section du cadre de l'état-major général comme ayant commandé en chef devant l'ennemi (L. 23 juillet 1891) (1).

Sont *incapables* d'une manière *relative :* certains fonctionnaires qui ne peuvent être élus dans une circonscription

(1) Deviennent aussi incapables ou inéligibles : 1° pendant trois ans, les conseillers généraux qui ont été condamnés pour avoir pris part à une réunion illégale du conseil ou d'une conférence interdépartementale dissoute (art. 34 § 2 et 91 § 2 L. 1871); 2° pendant un an, les conseillers généraux, déclarés démissionnaires pour avoir, sans excuse valable, refusé de remplir une fonction qui leur était dévolue par la loi (art. 3 L. 7 juin 1873).

Digitized by Google

territoriale déterminée, parce qu'on redoute l'influence que leur donnent leurs fonctions dans le ressort où ils les exercent (art. 8) (1).

Le mandat de conseiller général est *incompatible*, dans toute la France, avec les fonctions énumérées aux nos 1 et 7 de l'art. 8, c'est-à-dire avec les fonctions de préfet, sous-préfet, secrétaire général et conseiller de préfecture et avec les fonctions de commissaire et d'agent de police (art. 9) (2).

En outre, nul ne peut être membre de plusieurs conseils généraux (art. 11), ni d'un conseil général et d'un conseil d'arrondissement (art. 14, L. 22 juin 1833).

Le mandat de conseiller général est *incompatible*, seulement dans le département, avec les fonctions d'architecte départemental, d'agent voyer, d'employé des bureaux de la préfecture ou d'une sous-préfecture et, généralement, de tous les agents salariés ou subventionnés sur les fonds départementaux. — La même incompatibilité existe à l'égard des entrepreneurs des services départementaux (art. 10).

(1) D'après l'article 8, modifié par la loi du 23 juillet 1891, ne peuvent être élus membres du Conseil général : 1° les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture, dans le département où ils exercent leurs fonctions; 2° les premiers présidents, les présidents de chambre, conseillers à la Cour d'appel, les procureurs généraux, avocats généraux et substituts du procureur général près les Cours d'appel, dans l'étendue du ressort de la Cour; 3° les présidents, vice-présidents, juges titulaires, juges d'instruction et membres du parquet des tribunaux de première instance, dans l'arrondissement du tribunal; 4° les juges de paix, dans leur canton; 5° et 6° (ces nos relatifs aux militaires prévoient des cas d'inéligibilité absolue d'après la loi du 23 juillet 1891); 7° les commissaires et agents de police, dans les cantons de leur ressort; 8° les ingénieurs en chef de département et les ingénieurs ordinaires d'arrondissement, dans le département où ils exercent leurs fonctions; 9° les ingénieurs du service ordinaire des mines, dans les cantons de leur ressort; 10° les recteurs d'académie, dans le resssort de l'académie; 11° les inspecteurs d'académie et les inspecteurs des écoles primaires, dans le département où ils exercent leurs fonctions; 12° les ministres des différents cultes, dans les cantons de leur ressort; 13° les agents et comptables de tout ordre, employés à l'assiette, à la perception et au recouvrement des contributions directes ou indirectes et au payement des dépenses publiques de toute nature, dans le département où ils exercent leurs fonctions; 14° les directeurs et inspecteurs des postes, des télégraphes et des manufactures de tabacs, dans le département où ils exercent leurs fonctions; 15° les conservateurs-inspecteurs et autres agents des eaux et forêts, dans les cantons de leur ressort; 16° les vérificateurs des poids et mesures, dans les cantons de leur ressort.

(2) Ces diverses fonctions sont des causes d'incapacité dans le ressort où elles s'exercent et des causes d'incompatibilité partout ailleurs.

Digitized by Google

Convocation des électeurs. — Les collèges électoraux sont convoqués par le pouvoir exécutif, de manière qu'il y ait toujours au moins 15 jours francs entre la date du décret de convocation et le jour de l'élection qui doit être un dimanche.

Le scrutin est ouvert à 7 heures du matin et clos le même jour à 6 heures. Le dépouillement a lieu immédiatement. Si un second tour de scrutin est nécessaire, il y est procédé le dimanche suivant (art. 12).

Recensement des votes. — Immédiatement après le dépouillement du scrutin, les procès-verbaux de chaque commune, arrêtés et signés, sont portés au chef-lieu de canton par deux membres du bureau. Le recensement général des votes est fait par le bureau du chef-lieu et le résultat est proclamé par son président, qui adresse tous les procès-verbaux et les pièces au préfet (art. 13).

— Nul n'est élu membre du Conseil général au premier tour de scrutin, s'il n'a réuni : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés; 2° un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits. Au second tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants.

Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé (art. 14).

Réclamations contre les élections. — Avant la loi du 10 août 1871, le *Conseil de préfecture* jugeait, sauf appel au Conseil d'État, les réclamations contre les élections.

D'après la loi du 10 août 1871, c'était le *Conseil général* lui-même, qui, chargé de vérifier les pouvoirs de ses membres, statuait dans tous les cas et d'une manière souveraine.

Une loi du 31 juillet 1875 modifiant les articles 15-17 de la loi de 1871, charge désormais le *Conseil d'Etat* de statuer directement sur les réclamations, sans frais, avec dispense de timbre et d'avocat, sauf à renvoyer devant les tribunaux civils, à titre de questions préjudicielles, celles fondées sur l'*incapacité légale* de l'élu (1).

(1) Ces expressions *incapacité légale*, dont s'est servie la loi du 31 juillet 1875, modifiant les articles 15-17 de la loi de 1871, ont été reproduites des anciennes lois de 1831 et 1833; mais elles sont trop générales. Il ne s'agit, comme le dit plus exactement la loi sur l'organisation municipale du 5 avril 1884, art. 39, que des *questions d'état*,

Digitized by Google

Dans le cas où le Conseil d'Etat surseoit ainsi à statuer jusqu'à ce que la question d'état et de capacité civile ait été jugée par les tribunaux compétents, il fixe un bref délai dans lequel la partie qui aura élevé la question préjudicielle devra justifier de ses diligences. — L'appel du jugement rendu par le tribunal civil doit, à peine de nullité, être notifié à la partie dans les 10 jours du jugement. — La question préjudicielle est, du reste, jugée sommairement par les tribunaux.

— Les élections peuvent être arguées de nullité par tout électeur du canton, par les candidats et par les membres du Conseil général.

Si la réclamation n'a pas été consignée dans le procès-verbal, elle doit être déposée dans les 10 *jours* qui suivent l'élection : soit au secrétariat de la section du contentieux du Conseil d'Etat, soit au secrétariat général de la Préfecture du département où l'élection a eu lieu. Il en est donné récépissé. Dans tous les cas, la réclamation est notifiée à la partie intéressée dans le délai d'un mois, à compter du jour de l'élection. Le Préfet, dans les 20 jours qui suivent leur réception, transmet au Conseil d'Etat les réclamations consignées au procès-verbal ou déposées au secrétariat général de la Préfecture.

Le Préfet peut également réclamer, mais seulement pour inobservation des *conditions et formalités* prescrites par les lois, dans les 20 *jours* de la réception des procès-verbaux des opérations électorales. Il adresse sa réclamation au Conseil d'Etat.

Les réclamations doivent être jugées par le Conseil d'Etat dans le délai de trois mois à partir de l'arrivée des pièces au secrétariat général du Conseil d'Etat; mais, lorqu'il y aura lieu à renvoi devant les tribunaux, le délai de 3 mois ne courra que du jour où la décision judiciaire sera devenue définitive (art. 15 et 16 d'après la loi du 31 juillet 1875).

Durée des fonctions. — Sous l'empire de la loi de 1833, les membres du Conseil général étaient nommés pour *neuf* ans et renouvelés par *tiers* tous les trois ans. Depuis la loi de 1871,

par exemple : de nationalité, d'âge, de parenté ou alliance, de domicile. Mais s'il s'agit d'une question *d'aptitude administrative*, comme celle de savoir si l'élu est contribuable, s'il exerce des fonctions publiques entraînant l'inéligibilité ou l'incompatibilité, il n'y a pas lieu à une question préjudicielle autorisant un renvoi devant les tribunaux civils.

Digitized by Google

les conseillers généraux sont nommés pour *six* ans et renouvelés par *moitié* tous les trois ans. Ils sont indéfiniment rééligibles.

En cas de renouvellement intégral, à la session qui suit ce renouvellement, le Conseil général divise les cantons du département en deux séries, en répartissant, autant que possible, dans une proportion égale, les cantons de chaque arrondissement dans chacune des séries et il procède ensuite à un tirage au sort pour régler l'ordre du renouvellement des séries (art. 21).

Vacances accidentelles. — En cas de vacance par *décès*, *option*, *démission*, ou par toute autre cause, les électeurs doivent être réunis dans le délai de *trois* mois. Toutefois, si le renouvellement légal de la série à laquelle appartient le siège vacant doit avoir lieu avant la prochaine session ordinaire du Conseil général, l'élection partielle se fait à la même époque. La commission départementale est chargée de veiller à l'exécution de ces dispositions. Elle adresse ses réquisitions au préfet et, s'il y a lieu, au ministre de l'intérieur (art. 22).

Le conseiller général, élu dans plusieurs cantons, est tenu de déclarer son *option* au président du Conseil général, dans les trois jours qui suivent l'ouverture de la session ou la notification de la décision du Conseil d'Etat s'il y a eu contestation. A défaut d'option dans ce délai, le Conseil général détermine, en séance publique et par la voie du sort, à quel canton le conseiller appartiendra.

Lorsque le nombre des conseillers non domiciliés dans le département dépasse le quart du Conseil, le Conseil général procède de la même façon pour désigner celui ou ceux dont l'élection doit être annulée; s'il s'élève une question préjudicielle sur le domicile, le Conseil général surseoit, et le tirage au sort est fait par la Commission départementale pendant l'intervalle des sessions (art. 17 L. 31 juillet 1875). — Le tirage au sort, dans le cas où le nombre des conseillers non domiciliés dépasse le quart du Conseil, suppose des élections simultanées. Quand les élections ont lieu à des dates différentes, les derniers élus doivent seuls être exclus; ils le sont tous, si le nombre maximum des conseillers non domiciliés est déjà complet; dans le cas contraire, le tirage au sort n'a lieu qu'entre les nouveaux élus (circulaire du ministre de l'Intérieur du 18 octobre 1871).

Digitized by Google

— Tout conseiller général qui, par une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un des cas d'incapacité ou d'incompatibilité prévus par les articles 7 à 10 de la loi, ou se trouve frappé de l'une des incapacités qui font perdre la qualité d'électeur, est déclaré démissionnaire par le Conseil général, soit d'office, soit sur la réclamation de tout électeur (art. 18).

Lorsqu'un conseiller général a manqué à une session ordinaire, sans excuse légitime, admise par le Conseil, il est déclaré démissionnaire par le Conseil général, dans la dernière séance de la session (art. 19) (1).

Le conseiller général qui donne sa *démission* doit l'adresser au président du Conseil général ou au président de la Commission départementale qui en donne immédiatement avis au préfet (art. 20).

II. — Sessions du conseil général (tit. III, art. 23-36). Le Conseil général a des sessions ordinaires et des sessions extraordinaires.

Sessions ordinaires. — Autrefois, le Conseil général n'avait qu'une session ordinaire annuelle; depuis la loi de 1871, il a, chaque année, *deux sessions ordinaires.*

La session la plus importante est celle dans laquelle sont délibérés le budget et les comptes. Elle commence de plein droit le premier lundi qui suit le 15 août et ne peut être retardée que par une loi.

L'autre session devait s'ouvrir au jour fixé par le Conseil général dans la session du mois d'août précédent et, à défaut du Conseil général, par la Commission départementale; mais une loi du 12 août 1876 a fixé le jour d'ouverture de la session du printemps au deuxième lundi qui suivra le jour de Pâques.

La durée de la session d'août ne peut excéder un mois. — Celle de l'autre session ordinaire ne peut excéder quinze jours (art. 23).

(1) En dehors de ces deux cas de démission prononcée par le Conseil général, le Conseil d'Etat, en vertu de la loi du 7 juin 1873, peut prononcer, à la requête du ministre de l'Intérieur, la démission de tout conseiller général, d'arrondissement ou municipal qui, sans excuse valable, refuse de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois. Le membre ainsi démissionnaire ne peut être réélu avant un an.

Digitized by Google

Sessions extraordinaires. — Les Conseils généraux peuvent être réunis extraordinairement :

1° Par décret du pouvoir exécutif ;

2° Si les deux tiers des membres en adressent la demande écrite au président. Dans ce cas, le président est tenu d'en donner avis immédiatement au préfet qui doit convoquer d'urgence.

La durée des sessions extraordinaires ne peut excéder huit jours (art. 24).

Nomination des président, vice-présidents et secrétaires. — En 1852, les président, vice-présidents et secrétaires du Conseil général étaient choisis par le chef de l'Etat.

La loi de 1871, conformément à la loi de 1833 et à la législation de 1848, charge le Conseil général de nommer lui-même son président, un ou plusieurs vice-présidents et ses secrétaires.

Cette nomination est faite à l'ouverture de la session d'août, sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune membre faisant les fonctions de secrétaire.

Les président, vice-présidents et secrétaires sont nommés au scrutin secret et à la majorité absolue. Leurs fonctions durent jusqu'à la session d'août de l'année suivante (art. 25).

Séances et délibérations. — Le Conseil général, comme chacune des Chambres législatives, fait son règlement intérieur (art. 26).

Le préfet a son entrée au Conseil; il est entendu quand il le demande et assiste aux délibérations, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes (art. 27).

Sous la législation de 1833 et de 1852, les séances du Conseil général n'étaient pas publiques. La loi du 10 août 1871, reproduisant une règle déjà consacrée en 1848, établit la *publicité* des séances.

Néanmoins, sur la demande de cinq membres, du président ou du préfet, le Conseil général, par assis et levé, sans débats, décide s'il doit se former en comité secret (art. 28).

Le président a seul la police de l'assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui troublerait l'ordre.

En cas de crime ou de délit, il en dresse procès-verbal et le procureur de la République en est immédiatement saisi (art. 29).

Digitized by Google

Le Conseil général ne peut délibérer valablement qu'autant que la moitié plus un des membres dont il doit se composer est présente (1).

Les votes sont recueillis au scrutin public, toutes les fois que le sixième des membres présents le demande. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Néanmoins les votes sur les nominations ont toujours lieu au scrutin secret. Le résultat des scrutins publics énonçant les noms des votants est reproduit au procès-verbal (art. 30).

Le Conseil général doit établir jour par jour un *compte rendu* sommaire et officiel de ses séances, qui est tenu à la disposition de tous les journaux du département dans les quarante-huit heures qui suivent la séance (art. 31, § 1 ; — § 2 supprimé par l'art. 68, L. 29 juillet 1881.)

Les procès-verbaux des séances, rédigés par un des secrétaires, sont arrêtés au commencement de chaque séance et signés par le président et le secrétaire. Ils contiennent les rapports, les noms des membres qui ont pris part à la discussion et l'analyse de leurs opinions. Tout *électeur* ou *contribuable* du département a le droit de demander la communication sans déplacement et de prendre copie de toutes les délibérations du Conseil général, ainsi que des procès-verbaux des séances publiques et de les reproduire par la voie de la *presse* (art. 32).

Votes illégaux. — Tout acte et toute délibération du Conseil général, relatifs à des objets qui ne sont pas *légalement compris dans ses attributions*, sont nuls et de nul effet. La nullité est prononcée par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (art. 33).

Toute délibération prise *hors des réunions* du Conseil prévues ou autorisées par la loi est nulle et de nul effet.

Le préfet, par arrêté motivé, déclare la réunion illégale, prononce la nullité des actes, prend toutes les mesures né-

(1) Toutefois, s'il ne se réunit pas au jour fixé par la loi ou par le décret de convocation en nombre suffisant pour délibérer, la session est renvoyée de plein droit au lundi suivant; une convocation spéciale est faite d'urgence par le préfet.

Les délibérations sont alors valables, quel que soit le nombre des membres présents. La durée légale de la session court à partir du jour fixé pour la seconde réunion. Lorsqu'en cours de session les membres présents ne forment pas la majorité du Conseil, les délibérations sont renvoyées au surlendemain et alors elles sont valables, quel que soit le nombre des votants. Dans les deux cas, les noms des absents sont inscrits au procès-verbal (L. 31 mars 1886).

Digitized by Google

cessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement et transmet son arrêté au procureur général du ressort pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'article 258 du Code pénal. En cas de condamnation, les membres condamnés sont déclarés par le jugement exclus du Conseil et inéligibles pendant les trois années qui suivent la condamnation (art. 34).

Dissolution du Conseil général. — La dissolution du Conseil général est soumise à des règles différentes, suivant qu'elle a lieu pendant les sessions des Chambres législatives ou dans l'intervalle de ces sessions.

Pendant les sessions des Chambres législatives, la dissolution d'un Conseil général ne peut être prononcée par le Chef du pouvoir exécutif que sous l'obligation expresse d'en rendre compte aux Chambres dans le plus bref délai possible. En ce cas, une *loi* fixe la date de la nouvelle élection et décide si la Commission départementale doit conserver son mandat jusqu'à la réunion du nouveau Conseil général, ou autorise le pouvoir exécutif à en nommer provisoirement une autre (art. 35).

Dans l'intervalle des sessions des Chambres, le Chef du pouvoir exécutif peut prononcer la dissolution d'un Conseil général pour des causes *spéciales* à ce Conseil. Le décret de dissolution doit être *motivé*; il ne peut jamais être rendu par voie de mesure générale. Il convoque en même temps les électeurs du département pour le quatrième dimanche qui suit sa date. Le nouveau Conseil général se réunit de plein droit le deuxième lundi après l'élection et nomme sa commission départementale (art. 36).

Attributions.

La loi du 10 août 1871 a eu pour but d'étendre les attributions des conseils généraux, d'augmenter leurs pouvoirs en restreignant ceux des préfets. Elle a ainsi réalisé plus efficacement encore le principe de la décentralisation déjà consacré par la loi de 1866.

Dans l'exercice de ses attributions, le Conseil général peut être envisagé à différents point de vue :

1° Au point de vue de *la nature de sa mission.* A cet égard, il peut être considéré : tantôt comme *délégué du pouvoir législatif*, tantôt comme *représentant légal du département*, tantôt comme *conseil du pouvoir central.* C'était le point de

Digitized by Google

vue auquel M. Vivien s'était placé dans son rapport sur la loi de 1838 et qui reste toujours vrai, mais qui doit être élargi par suite des lois postérieures à la loi de 1838. Il a servi de base à la classification adoptée par certains auteurs, notamment par M. Ducrocq (1).

2° Au point de vue de l'*étendue des intérêts* sur lesquels il est appelé à statuer. A cet égard, le Conseil général, sorte d'intermédiaire entre le pouvoir central et le pouvoir communal, est chargé non seulement des intérêts départementaux, mais aussi quelquefois des intérêts généraux et des intérêts municipaux. C'est le point de vue principalement développé par certains auteurs, notamment M. Aucoc.

3° Au point de vue de l'*autorité de ces actes*.

A cet égard, le Conseil général exerce ses attributions :

1° Par des délibérations *exécutoires* par elles-mêmes.

2° Par des délibérations qui ne sont exécutoires qu'après une *approbation expresse* de l'autorité supérieure.

3° Par des *avis* et *propositions*, par des *réclamations* et des *vœux*, qui sont destinés à éclairer le pouvoir central.

Cette dernière division, qui résulte du texte des articles de la loi de 1871 (titre IV, art. 37-69) est celle que nous suivrons dans nos explications (2). Elle ne se réfère qu'à des attributions d'ordre purement administratif, les seules prévues par la loi de 1871. Nous signalerons plus loin les attri-

(1) D'après M. Ducrocq, les attributions du Conseil général peuvent se diviser en six classes, suivant qu'il est considéré comme :

1° *Délégué du pouvoir législatif*, pour la répartition de l'impôt;

2° Chargé du contrôle de l'administration *préfectorale*, notamment pour l'apurement des comptes du préfet;

3° *Représentant légal et direct du département* prenant, à ce titre, des délibérations de trois sortes : définitives; ou soumises au droit de *veto* du pouvoir exécutif; ou soumises à l'autorisation du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif;

4° Chargé du *contrôle* de la situation et de l'administration *financière* des *communes;*

5° Comité *consultatif* de l'administration *centrale* et de l'administration *locale*;

6° Investi d'*attributions politiques* éventuelles, dans des circonstances exceptionnelles, en vertu de la loi spéciale du 15 février 1872.

(2) C'est la division qui est adoptée par plusieurs auteurs, notamment par MM. Batbie et Hauriou Elle est également suivie par M. Simonet qui la combine avec la division précédente, tirée de l'étendue des intérêts sur lesquels le conseil général est appelé à statuer. Elle est conforme, du reste, à la division que nous retrouverons pour les attributions des conseils municipaux.

Digitized by Google

butions éventuelles d'ordre politique qui ont été conférées aux conseils généraux par la loi du 15 février 1872.

§ I. Délibérations exécutoires par elles-mêmes sans approbation expresse de l'autorité supérieure. — Sous l'empire de la loi de 1838, les délibérations du Conseil général n'étaient, en général, exécutoires qu'après une approbation : soit du préfet, soit du ministre, soit du chef de l'Etat, soit du pouvoir législatif.

Les décrets, dits de décentralisation, des 25 mars 1852 et 13 avril 1861, avaient, dans la plupart des cas, transporté au préfet le droit d'approuver les délibérations. Il en résultait que la règle générale était que l'approbation du préfet suffisait, à moins d'une disposition contraire, tandis qu'auparavant l'autorisation du préfet n'était suffisante qu'autant qu'un texte formel le déclarait.

La loi du 18 juillet 1866 fit un grand pas dans la voie de la véritable décentralisation, en attribuant au Conseil général le pouvoir de statuer *définitivement*, sans aucune approbation, sur un grand nombre de matières intéressant le département.

La loi du 10 août 1871, s'inspirant de l'esprit de la loi de 1866, a cru devoir élargir encore le cercle des matières sur lesquelles le Conseil général est appelé à prendre des délibérations réglementaires, exécutoires par elles-mêmes; et ce n'est qu'exceptionnellement qu'elle réserve au pouvoir central, Chef de l'Etat ou Chambres législatives, le droit d'approbation.

Les délibérations du Conseil général, exécutoires sans aucune approbation, sont de trois sortes :

1° Les unes *souveraines* et immédiatement exécutoires, parce qu'elles sont prises par le Conseil général, en qualité de délégué du pouvoir législatif et qu'elles participent ainsi de l'autorité de la loi;

2° D'autres ne devenant exécutoires qu'autant que leur *annulation* n'a pas été demandée et obtenue dans un certain délai;

3° D'autres enfin ne devenant exécutoires que si la *suspension* de leur exécution n'a pas été prononcée dans un certain délai.

A. — *Décisions souveraines, immédiatement exécutoires.* — Le Conseil général statue souverainement :

Digitized by Google

1° *Sur la répartition des impôts directs.* — Chaque année à sa session d'août, le Conseil général est chargé de répartir les impôts directs de répartition entre les *arrondissements* (art. 37).

Pour comprendre cette mission du Conseil général, il faut savoir que les impôts directs se divisent en impôts *de répartition* et en impôts de *quotité* (1). Les impôts de répartition sont : l'impôt foncier sur les propriétés non bâties, l'impôt personnel et mobilier et l'impôt des portes et fenêtres.

Chaque année les Chambres législatives répartissent ces trois impôts entre les départements. Dans chaque département, le Conseil général est chargé de faire entre les arrondissements la répartition du contingent assigné par le pouvoir législatif au département. Dans chaque arrondissement, le Conseil d'arrondissement répartit entre les communes le contingent assigné par le Conseil général à chaque arrondissement. Enfin, dans chaque commune, une commission de répartiteurs répartit entre les particuliers, c'est-à-dire entre les contribuables, le contingent assigné par le Conseil d'arrondissement à la commune. Il y a ainsi quatre degrés de répartition.

Le Conseil général, avant d'effectuer la répartition entre les arrondissements, statue sur les demandes délibérées par les Conseils d'arrondissement en réduction de contingent et il prononce définitivement sur les demandes en réduction de contingent formées par les communes et préalablement soumises aux Conseils d'arrondissement (art. 37 et 38) (2).

Si le Conseil général ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des impôts directs, les mandements des contingents seraient délivrés par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à apporter dans le contingent en exécution des lois (art. 39).

Cette mission, pour laquelle le Conseil général joue le rôle de délégué du pouvoir législatif, lui était déjà reconnue dans la loi de 1838 et à l'origine de son institution.

2° *Sur les centimes additionnels départementaux.* — Le Conseil général *vote* les centimes additionnels, soit ordinaires,

(1) Voir plus loin ce que nous disons des impôts, p. 439 et s.

(2) La loi de 1871 évite de parler de Conseils d'*arrondissement*. Elle parle de Conseils *compétents*. Elle a voulu réserver probablement la question de la création des Conseils *cantonaux* qui était alors à l'étude.

Digitized by Google

soit spéciaux, dont la perception est autorisée par les lois. Il peut voter également des centimes extraordinaires dans la limite du maximum fixé annuellement par la loi de finances (art. 40) (1).

3° *Sur certains emprunts départementaux.* — Le Conseil général peut voter des emprunts départementaux remboursables dans un délai qui ne peut excéder trente années sur les ressources ordinaires et extraordinaires (art. 40, modifié par L. 12 juill. 1898).

4° *Sur la fixation du maximum des centimes extraordinaires communaux.* — Dans l'intérêt des communes, le Conseil général arrête, chaque année, dans sa session d'août et dans les limites fixées annuellement par la loi de finances, le maximum du nombre des centimes extraordinaires que les Conseils municipaux sont autorisés à voter pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale.

Si le Conseil général se sépare sans l'avoir arrêté, le maximum fixé pour l'année précédente est maintenu jusqu'à la session d'août de l'année suivante (art. 42) (2).

B. — *Délibérations définitives, exécutoires si, dans un certain délai, l'annulation n'a pas été demandée et obtenue.* — Le Conseil général statue définitivement :

Sur la révision des sections électorales dans les communes. — Chaque année, dans sa session d'août, le Conseil général, par un travail d'ensemble comprenant toutes les communes du département, procède à la révision des sections électorales et en dresse le tableau (art. 43) ;

Sur les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun. — Le Conseil général est chargé : soit d'opérer la reconnaissance et de déterminer la largeur des chemins de grande communication et d'intérêt commun, soit d'en prescrire l'ouverture ou le redressement (art. 44) (3);

(1) Le maximum des centimes extraordinaires est habituellement fixé à 12 centimes, dans lesquels sont compris les centimes dont l'imposition a été précédemment autorisée par des lois spéciales.

(2) Le maximum de ces centimes extraordinaires d'utilité communale est ordinairement fixé par la loi sur les contributions directes à 30 centimes.

(3) Nous développerons plus tard les règles concernant cette attribution, en traitant des chemins vicinaux.

Digitized by Google

Sur la nomination et la révocation des titulaires des bourses entretenues sur les fonds départementaux, et sur les règles et conditions de nomination des candidats aux fonctions rétribuées exclusivement sur les fonds départementaux, sous la réserve des droits des archivistes paléographes (art. 45).

— Enfin, l'art. 46 énumère dans 26 numéros les matières d'intérêt départemental et communal sur lesquelles le Conseil général statue définitivement.

Aux termes de cet article, qui a développé le système de décentralisation de la loi de 1866, le Conseil général statue définitivement sur les objets ci-après désignés, savoir :

1° Acquisition, aliénation et échange des propriétés départementales mobilières ou immobilières, quand ces propriétés ne sont pas affectées à l'un des services énumérés au numéro 4;

2° Mode de gestion des propriétés départementales;

3° Baux de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer, quelle qu'en soit la durée;

4° Changement de destination des propriétés et des édifices départementaux, autres que les hôtels de préfecture et de sous-préfecture et des locaux affectés aux cours d'assises, aux tribunaux, aux écoles normales, au casernement de la gendarmerie et aux prisons;

5° Acceptation ou refus de dons et de legs faits au département, quand ils ne donnent pas lieu à réclamation;

6° Classement et direction des routes départementales; projets, plans et devis des travaux à exécuter pour la construction, la rectification ou l'entretien desdites routes; désignation des services qui seront chargés de leur construction ou de leur entretien (1);

7° Classement et direction des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun; désignation des communes qui doivent concourir à la construction et à l'entretien desdits chemins et fixation du contingent de chaque commune, le tout sur l'avis des conseils compétents. — Répartition des subventions accordées sur les fonds de l'Etat ou du département aux chemins vicinaux de toute catégorie. Désignation des services auxquels sera confiée l'exécution des travaux sur les chemins vicinaux de grande

(1) Beaucoup de conseils généraux, en vertu de cette disposition, ont retiré au corps des ponts et chaussées la construction et l'entretien des routes départementales pour les confier aux agents voyers; quelques autres, en vertu de cette disposition et de celle du numéro suivant, ont au contraire remis au corps des ponts et chaussées, nécessairement chargé des routes nationales, non seulement les routes départementales, mais même les chemins vicinaux.

Digitized by Google

communication et d'intérêt commun et mode d'exécution des travaux à la charge du département (1) ; — taux de la conversion en argent des journées de prestation ;

8° Déclassement des routes départementales, des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun (2);

9° Projets, plans et devis de tous autres travaux à exécuter sur les fonds départementaux et désignation des services auxquels ces travaux seront confiés;

10° Offres faites par les communes, les associations ou les particuliers pour concourir à des dépenses quelconques d'intérêt départemental;

11° Concessions à des associations, à des compagnies ou à des particuliers de travaux d'intérêt départemental;

12° Direction des chemins de fer d'intérêt local, mode et conditions de leur construction, traités et dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation (voir loi du 10 juillet 1865 sur les chemins de fer d'intérêt local);

13° Etablissement et entretien des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département; fixation des tarifs de péage (3);

14° Assurance des bâtiments départementaux;

15° Actions à intenter ou à soutenir au nom du département, sauf les cas d'urgence, dans lesquels la commission départementale pourra statuer (4);

16° Transactions concernant les droits des départements;

17° Recettes de toute nature et dépenses des établissements d'aliénés appartenant au département; approbation des traités passés avec des établissements privés ou publics pour le traitement des aliénés du département;

18° Service des enfants assistés;

19° Part de la dépense des aliénés et des enfants assistés, qui sera mise à la charge des communes et bases de la répartition à faire entre elles;

20° Créations d'institutions départementales d'assistance publique, et service de l'assistance publique dans les établissements départementaux;

21° Etablissement et organisation des caisses de retraite ou de tout autre mode de rémunération, en faveur des employés des préfectures et sous-préfectures et des agents salariés sur les fonds départementaux;

(1) Voir la note, p. 110.

(2) Il n'y a plus à distinguer, comme sous la loi de 1866, si les routes ou chemins se prolongent sur le territoire d'un ou de plusieurs départements (circulaire ministérielle 9 août 1879).

(3) Ce droit appartenait auparavant au ministre des Travaux publics.

(4) En cas d'urgence, la Commission départementale a été substituée au préfet.

Digitized by Google

22° Part contributive du département aux dépenses des travaux qui intéressent à la fois les départements et les communes;

23° Difficultés élevées relativement à la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes du département;

24° Délibération des conseils municipaux, ayant pour but l'établissement, la suppression ou les changements de foires et marchés (autrefois il ne donnait qu'un avis) (1);

25° Délibérations des conseils municipaux ayant pour but la prorogation des taxes additionnelles d'octroi actuellement existantes ou l'augmentation des taxes principales au delà d'un décime, le tout dans les limites du maximum des droits et de la nomenclature des objets fixés par le tarif général établi conformément à la loi du 24 juillet 1867 (2);

26° Changements à la circonscription des communes d'un même canton et à la désignation de leurs chefs-lieux, lorsqu'il y a accord entre les conseils municipaux (3).

C. — *Délibérations exécutoires si, dans un certain délai, il n'y a pas eu suspension.* — Les matières qui sont l'objet de ces délibérations sont énumérées dans les cinq numéros de l'article 48.

Aux termes de cet article, le Conseil général délibère :

1° Sur l'acquisition, l'aliénation et l'échange des propriétés départementales affectées aux hôtels de préfecture et de sous-préfecture, aux écoles normales, aux cours d'assises et tribunaux, au casernement de la gendarmerie et aux prisons;

2° Sur le changement de destination des propriétés départementales affectées à un des services ci-dessus énumérés;

3° Sur la part contributive à imposer au département dans les travaux exécutés par l'Etat, qui intéressent le département;

4° Sur les demandes des conseils municipaux : 1° pour l'établissement ou le renouvellement d'une taxe d'octroi sur des matières non comprises dans le tarif général indiqué à l'article 46; 2° pour l'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé par ledit tarif; 3° pour l'assujettissement à la taxe d'ob-

(1) D'après une loi du 16 septembre 1879, les Conseils généraux statuent, dans ce cas, souverainement et nonobstant toute opposition; mais lorsqu'il s'agit de foires et marchés établis ou à établir dans des communes situées à moins de deux myriamètres d'un département voisin, le Conseil général de ce département doit être préalablement consulté, conformément au décret du 13 août 1864.

(2) Cette disposition est abrogée par la loi du 5 avril 1884 (art. 139) qui confère aux Conseils municipaux le droit de décision.

(3) La délibération du Conseil général remplace l'approbation que le préfet donnait, sur l'avis du Conseil général, d'après la loi du 24 juillet 1867.

Digitized by Google

jets non encore imposés dans le tarif local ; 4° pour les modifications aux règlements et aux périmètres existants (1) ;

5° Sur tous les *autres objets* sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements, et généralement sur tous les objets d'*intérêt départemental* dont il est saisi, soit par une proposition du préfet, soit sur l'initiative d'un de ses membres.

Il résulte de cette dernière disposition que les délibérations exécutoires, si, dans un certain délai, il n'y a pas eu de suspension, forment le droit commun des délibérations exécutoires sans approbation expresse.

Différences entre les décisions définitives, sauf ANNULATION et les délibérations exécutoires, *sauf* SUSPENSION.

1° L'annulation, mesure plus grave que la suspension, ne peut avoir lieu que pour excès de pouvoir, violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique ; — la suspension n'est soumise à aucune cause déterminée ; il suffit qu'elle soit motivée ;

2° L'annulation est prononcée par un décret en Conseil d'Etat ; — la suspension n'exige qu'un simple décret du chef du pouvoir exécutif ;

3° L'annulation doit être demandée par le préfet dans un délai de vingt jours, à partir de la clôture de la session et elle doit être prononcée dans le délai de deux mois, à partir de la notification de son recours au président du Conseil général ou de la Commission départementale, sinon, la délibération est exécutoire ; — la suspension doit être prononcée dans le délai de trois mois, à partir de la clôture de la session ; sinon, la délibération est exécutoire (art. 47 et 49) ;

4° L'annulation ne s'applique qu'aux délibérations intervenues sur les matières expressément prévues par la loi et dans lesquelles le Conseil général statue définitivement (en fait ce sont les plus nombreuses) ; — la suspension, en dehors des cas indiqués par la loi, peut intervenir à l'occasion de toutes les délibérations d'intérêt départemental qui n'exigent pas une approbation expresse (art. 48 *in fine*).

§ II. DÉLIBÉRATIONS QUI NE SONT EXÉCUTOIRES QU'APRÈS UNE APPROBATION EXPRESSE. — Les cas dans lesquels les délibérations du Conseil général ont besoin d'une approba-

(1) Ce § est abrogé par la loi du 5 avril 1884 (art. 137). Le Conseil général ne donne plus qu'un avis.

Digitized by Google

tion expresse pour être exécutoires sont très rares depuis la loi de 1871, modifiée d'ailleurs par la loi du 12 juill. 1898.

Ces délibérations sont relatives :

1° Aux impositions extraordinaires qui dépassent la limite du maximum fixé annuellement par la loi de finances;

2° Aux emprunts départementaux qui sont remboursables dans un délai excédant 30 années (et non plus seulement 15 années, art. 40, modifié L. 12 juill. 1898);

Dans ces deux cas, le Conseil général doit être autorisé, non plus par une loi, mais par un décret en Conseil d'Etat (art. 41, modifié L. 12 juill. 1898);

3° A l'acceptation des dons et legs faits au département, quand ils donnent lieu à réclamation (art. 46, n° 5);

Dans ce cas, l'autorisation d'accepter est également donnée par un décret en Conseil d'Etat;

4° Au budget départemental et aux comptes d'administration du préfet qui doivent être définitivement réglés, comme nous le verrons, par décret du chef de l'Etat (art. 57 et 66).

§ III. Avis et propositions, réclamations et vœux. — Le Conseil général est chargé d'éclairer le pouvoir central par ses avis et propositions et par ses réclamations et ses vœux.

Avis. D'après l'article 50, le Conseil général donne son avis :

1° Sur les changements proposés à la circonscription du territoire du département, des arrondissements, des cantons et des communes et à la désignation des chefs-lieux, sauf le cas où il statue définitivement conformément à l'article 46, numéro 26 (1);

2° Sur l'application des dispositions de l'article 90 du Code forestier, relatives à la soumission au régime forestier des bois, taillis ou futaies appartenant aux communes et à la conversion en bois de terrains en pâturages;

3° Sur les délibérations des conseils municipaux relatives à l'aménagement, au mode d'exploitation, à l'aliénation et au défrichement des bois communaux;

Et généralement sur tous les objets sur lesquels il est appelé à donner son avis en vertu des lois et règlements, ou sur lesquels il est consulté par les ministres.

Il résulte de cet article que le Conseil général est appelé à donner son avis : tantôt d'une manière *obligatoire*, tantôt

(1) Le cas où le Conseil général statue définitivement est relatif aux changements à la circonscription des communes d'un même canton, et à la désignation de leurs chefs-lieux, lorsqu'il y a accord entre les conseils municipaux.

Digitized by Google

d'une manière *facultative*. Il *doit* être consulté toutes les fois que les lois et règlements réclament son avis. Il *peut* l'être toutes les fois que les ministres croient devoir provoquer ses conseils.

Dans tous les cas, il est de principe que l'avis donné ne lie pas l'administration, qui peut ne pas le suivre. Mais, dans le cas où l'avis est impérativement exigé, si l'administration prenait une décision sans avoir demandé cet avis, la décision prise pourrait être l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil d'Etat, comme entachée d'un excès de pouvoir.

Propositions — Aux termes de l'art. 68, le Conseil général fait des propositions pour l'allocation de certains crédits ouverts sur les fonds généraux du budget en ce qui concerne :

Les secours pour travaux concernant les églises et presbytères;
Les secours généraux à des établissements et institutions de bienfaisance;
Les subventions aux communes pour acquisition, construction et réparation de maisons d'école et de salles d'asile;
Les subventions aux comices et associations agricoles.

A cet effet, le Conseil général dresse un tableau collectif des propositions, en les classant par ordre d'urgence, et le ministre compétent fixe définitivement les allocations.

Réclamations et vœux. — Le Conseil général peut adresser directement au ministre compétent, par l'intermédiaire de son président, les réclamations qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial du département, ainsi que son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche le département.

Il peut même, dans l'intérêt général du pays, émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale; mais les vœux *politiques* lui sont interdits (art. 51).

Les réclamations et les vœux diffèrent des avis en ce que : 1° les réclamations et les vœux émanent de l'initiative du Conseil général, tandis que les avis sont provoqués par l'administration; 2° les réclamations et les vœux sont adressés directement au ministre compétent, par l'intermédiaire du président du Conseil général, tandis que les avis sont

Digitized by Google

transmis à l'administration centrale par l'intermédiaire du préfet.

— Afin de faciliter l'exercice des attributions du Conseil général, la loi oblige les chefs de service des administrations publiques dans le département de lui fournir verbalement ou par écrit tous les renseignements qui leur seraient réclamés par le Conseil général sur les questions intéressant le département (art. 52).

A la session d'août, le préfet rend compte au Conseil général, par un rapport spécial et détaillé, de la situation du département et de l'état des différents services publics ; à l'autre session ordinaire, il présente au Conseil général un rapport sur les affaires qui doivent lui être soumises à cette session. Ces rapports sont imprimés et distribués à tous les membres du Conseil général huit jours au moins avant l'ouverture de la session (art. 56).

— Nous renvoyons à la seconde partie de ce résumé les articles 53-55 qui sont relatifs au rôle du préfet en ce qui touche les dons et legs, les contrats et les actions judiciaires intéressant le département, ainsi que le titre V de la loi de 1871 (art. 57-68) concernant le budget et les comptes du département. Nous examinerons ces diverses matières, en traitant du département considéré comme personne morale.

Attribution d'ordre politique. — Rôle éventuel des Conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles (L. 15 février 1872).

Une loi du 15 février 1872 (loi Tréveneuc) prévoyant le cas où l'Assemblée nationale et les Chambres législatives postérieures seraient *illégalement* dissoutes ou empêchées de se réunir, prescrit aux Conseils généraux de s'assembler immédiatement de plein droit et sans qu'il soit besoin d'une convocation spéciale, au chef-lieu de chaque département, ou partout ailleurs dans le département, si le lieu habituel de leurs séances ne leur paraît pas offrir des garanties suffisantes pour la liberté de leurs délibérations. Les Conseils ne sont valablement constitués que par la présence de la majorité de leurs membres.

Chaque Conseil général élit deux délégués, en comité secret. Une assemblée de ces *délégués* se réunit dans le lieu où se seront rendus les membres du gouvernement légal et les membres des Chambres qui auront pu se soustraire à la violence. Cette assemblée n'est valablement constituée qu'au-

Digitized by Google

tant que la moitié des départements, au moins, s'y trouve représentée.

Jusqu'au jour où l'assemblée des délégués aura fait connaître qu'elle est régulièrement constituée, le Conseil général pourvoira d'urgence au maintien de la tranquillité publique et de l'ordre légal.

L'assemblée des délégués est chargée de prendre, *pour toute la France*, les mesures urgentes que nécessite le maintien de l'ordre et spécialement celles qui ont pour objet de rendre aux Chambres législatives la plénitude de leur indépendance et l'exercice de leurs droits. Elle pourvoit provisoirement à l'*administration générale* du pays.

Elle doit se dissoudre aussitôt que les Chambres se seront reconstituées par la réunion de la majorité de leurs membres sur un point quelconque du territoire. Si cette reconstitution ne peut se réaliser dans le mois qui suit les événements, l'assemblée des délégués doit décréter un *appel à la nation* pour des élections générales. Ses pouvoirs cessent le jour où l'assemblée nationale est constituée.

Les décisions de l'assemblée des délégués doivent être exécutées, à peine de forfaiture, par tous les fonctionnaires, agents de l'autorité et commandants de la force publique.

§ 2. — De la commission départementale.

La création d'une Commission départementale, dont l'idée a été empruntée à la législation belge, est l'innovation la plus importante de la loi de 1871.

Cette Commission est destinée à continuer l'action du Conseil général, à exercer en son nom une sorte de direction en sous-ordre, une surveillance permanente dans la limite des attributions du Conseil général lui-même.

Nous examinerons, comme nous l'avons fait pour le Conseil général, son organisation et ses attributions qui font l'objet du titre 6 de la loi (art. 69-88).

Organisation.

I. Formation de la Commission départementale. — La Commission départementale est élue par le Conseil général et dans son sein.

Digitized by Google

Chaque année, à la fin de la session d'août, le Conseil général procède à la nomination des membres qui doivent la composer.

Elle se compose de *quatre* membres au moins et de *sept* au plus, et elle comprend un membre choisi, autant que possible, parmi les conseillers élus ou domiciliés dans chaque arrondissement.

Les membres de la Commission sont indéfiniment rééligibles (art. 69).

Les fonctions de membre de la Commission départementale sont incompatibles avec celles de maire du chef-lieu du département et avec le mandat de député (art. 70), ou de sénateur (L. 19 déc. 1876).

Elles sont, comme les fonctions de membre du Conseil général, essentiellement gratuites (art. 75)

La Commission départementale, qui était présidée par le plus âgé de ses membres, d'après la loi de 1871, élit désormais, non seulement son secrétaire, mais son président (art. 71 modifié, L. 8 juillet 1899) (1).

Réunions, séances et délibérations. — La Commission départementale se réunit au moins une fois par *mois*, aux époques et pour le nombre de jours qu'elle détermine elle-même, sans préjudice du droit qui appartient à son président et au préfet de la convoquer extraordinairement (art. 73).

Elle siège à la préfecture et prend, sous l'approbation du Conseil général et avec le concours du préfet, toutes les mesures nécessaires pour assurer son service (art. 71).

Tout membre de la Commission qui s'absente des séances pendant *deux mois* consécutifs, sans excuse légitime, est réputé démissionnaire. Il est pourvu à son remplacement à la plus prochaine session du Conseil général (art. 74).

Le préfet ou son représentant assiste aux séances de la Commission; ils sont entendus quand ils le demandent (art. 76).

La Commission départementale ne peut délibérer si la majorité de ses membres n'est présente.

Les décisions sont prises à la majorité absolue des voix.

(1) En 1871, on avait craint qu'un président élu ne prît trop d'importance à côté du préfet; mais en fait la loi était tournée, le conseil général combinant son choix de façon que tel membre de la commission fût désigné à la présidence par le privilège de l'âge.

Digitized by Google

En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Il est tenu procès-verbal des délibérations. Les procès-verbaux font mention du nom des membres présents (art. 72).

Il est bon d'observer qu'à la différence de ce qui a lieu pour le Conseil général (art. 31 et 32), les séances de la Commission départementale ne sont *pas publiques* et que les procès-verbaux eux-mêmes ne sont pas publics.

Attributions.

La Commission départementale, émanation permanente du Conseil général, rend des décisions, exerce des actes de contrôle, donne des avis et rend compte au Conseil général auquel elle fait des rapports et des propositions (art. 77, 79 et 80).

Elle peut charger un ou plusieurs de ses membres d'une mission relative à des objets compris dans ses attributions (art. 84).

§ 1. Décisions. — La Commission départementale prend des décisions : tantôt par délégation du Conseil général, tantôt en vertu d'un pouvoir qui lui est directement conféré par la loi.

Par *délégation du Conseil général*, la Commission départementale règle les affaires qui lui sont renvoyées par le Conseil général dans les limites de la délégation qui lui est faite (art. 77).

Les matières sur lesquelles la Commission est ainsi appelée à statuer n'ont pas été déterminées par la loi. C'est au Conseil général à préciser les objets pour lesquels il délègue ses pouvoirs soit temporairement, soit d'une manière permanente. C'est un mandat *spécial* ayant en vue la solution d'affaires, c'est-à-dire d'espèces déterminées.

En vertu du pouvoir qui lui est directement *conféré par la loi*, la Commission départementale prend des décisions tantôt définitives, tantôt susceptibles d'un recours.

Ces décisions concernent, du reste, tantôt l'intérêt général, tantôt l'intérêt départemental, tantôt l'intérêt communal.

Décisions définitives. — Elle assigne à chaque membre du Conseil général et aux membres des autres conseils électifs (conseils d'arrondissement) le canton pour lequel ils devront siéger dans le conseil de révision (art. 82).

Digitized by Google

Décisions tantôt définitives, tantôt susceptibles de recours. — Sur l'avis et les propositions du préfet, elle est chargée :

1° De répartir : les subventions diverses portées au budget départemental et dont le Conseil général ne s'est pas réservé la distribution ; les fonds provenant des amendes de police correctionnelle (entre les communes qui ont le plus de besoins) et les fonds provenant du rachat des prestations en nature sur les lignes que ces prestations concernent ;

2° De déterminer l'ordre de priorité des travaux à la charge du département, lorsque cet ordre n'a pas été fixé par le Conseil général ;

3° De fixer l'époque et le mode d'adjudication ou de réalisation des emprunts départementaux, lorsqu'ils n'ont pas été fixés par le Conseil général (1) ;

4° De fixer l'époque de l'adjudication des travaux d'utilité départementale (art. 81).

Dans ces divers cas, la décision est définitive, s'il y a accord entre la Commission et le préfet.

S'il y a désaccord entre la Commission départementale et le préfet, l'affaire peut être renvoyée à la plus prochaine session du Conseil général qui statue définitivement.

S'il y a conflit entre la Commission départementale et le préfet ou si la Commission a outrepassé ses attributions, le Conseil général est immédiatement convoqué en réunion extraordinaire et statue sur les faits qui lui sont soumis.

Le Conseil général peut, s'il le juge convenable, procéder dès lors à la nomination d'une nouvelle Commission départementale (art. 85).

Décisions toujours susceptibles de recours. — Les décisions de la Commission, qui sont toujours susceptibles de recours, ont pour objet des matières plus importantes pour lesquelles elle a été substituée au préfet :

1° Elle prononce, sur l'avis des conseils municipaux, la déclaration de vicinalité, le classement, l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux *ordinaires*, la fixation de la largeur et de la limite desdits chemins. Elle exerce, à cet égard, les pouvoirs conférés au préfet par les art. 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836 (art. 86) (2) ;

(1) Sur la comptabilité des emprunts départementaux et communaux, voir un décret du 23 juin 1879.

(2) En ce qui concerne les chemins de *grande communication* et d'*intérêt commun*, c'est, comme nous l'avons vu, le Conseil général

Digitized by Google

2° Elle approuve les abonnements relatifs aux subventions spéciales pour la dégradation des chemins vicinaux, conformément au dernier paragraphe de l'article 14 de la même loi qui accordait ce pouvoir au préfet en conseil de préfecture (art. 86);

3° Elle approuve le tarif des évaluations cadastrales et elle exerce, à cet égard, les pouvoirs attribués au préfet en conseil de préfecture par la loi du 15 septembre 1807 et le règlement du 19 mars 1827;

4° Elle nomme les membres des commissions syndicales dans le cas où il s'agit d'entreprises subventionnées par le département, conformément à l'art. 23 de la loi du 21 juin 1865 (art. 87) (1).

Ces diverses décisions doivent être communiquées au préfet, aux conseils municipaux et aux autres parties intéressées.

Elles sont susceptibles de deux espèces de recours :

1° Elles peuvent être frappées d'appel devant le *Conseil général* pour cause d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits. L'appel est formé par le préfet, par les conseils municipaux ou par toute autre partie intéressée; il doit être signifié au président de la Commission dans le délai d'un mois à partir de la communication de la décision, et le Conseil général statue définitivement à sa plus prochaine session.

2° Elles peuvent aussi être déférées au *Conseil d'Etat*, statuant au contentieux, pour cause d'excès de pouvoir ou de *violation de la loi* ou d'un règlement d'administration publique. Le recours au Conseil d'Etat doit avoir lieu dans le délai de *deux* mois à partir de la communication de la décision attaquée; il peut être formé *sans frais* et il est *suspensif* dans tous les cas (art. 88) (2).

qui, aux termes de l'art. 44 de la nouvelle loi, prescrit ces diverses mesures relatives soit à la reconnaissance et à la fixation de la largeur, soit à l'ouverture ou au redressement.

— La loi du 20 août 1881 charge également la Commission départementale de prendre des arrêtés de reconnaissance des chemins *ruraux*, sur la proposition du Préfet, après enquête préalable, et sur l'avis des conseils municipaux (art. 4 L. 20 août 1881).

(1) Cette loi est relative aux associations syndicales, dont nous parlerons dans la 2e partie de notre résumé.

(2) Ce recours au Conseil d'État par la voie contentieuse est à remarquer, car il diffère du recours ordinaire et général qui peut être dirigé contre les actes des différentes autorités administratives pour cause d'excès de pouvoir, en ce que : 1° il peut avoir lieu non seulement pour excès de pouvoir, mais aussi pour violation de la loi ou d'un

Digitized by Google

libération prise après cette déclaration donnerait lieu à l'application des dispositions et pénalités énoncées à l'article 34 de la loi de 1871 (art. 91).

Fonctions ou prérogatives individuelles des membres des Conseils généraux. — Les membres des Conseils généraux sont investis individuellement de certaines fonctions ou prérogatives; ainsi, ils peuvent être désignés : par le préfet pour remplacer temporairement le sous-préfet de l'arrondissement (ord. du 29 mars 1821); par la Commission départementale pour faire partie du Conseil de révision en matière de recrutement (art. 82 L. 10 août 1871). Ils peuvent être appelés : à siéger comme suppléants au Conseil de préfecture; à faire partie de la Commission chargée d'arrêter, pour chaque arrondissement, la liste annuelle du jury en matière criminelle (L. du 24 novembre 1872); à faire partie de la Commission d'arrondissement, chargée de donner son avis sur les détails d'exécution des travaux d'utilité publique en cas d'expropriation (art. 8 L. 3 mai 1841); à siéger au Conseil départemental de l'instruction primaire (art. 44 L. 30 octobre 1886), etc.

En outre, d'après la loi constitutionnelle du 24 février 1875, ils sont, de droit, électeurs pour les élections sénatoriales des départements (art. 4 L. 24 février 1875).

C'est en vue d'assurer l'accomplissement de ces diverses fonctions qu'une loi du 7 juin 1873 autorise le Conseil d'Etat à déclarer *démissionnaire :* tout membre d'un Conseil général ou d'arrondissement ou d'un Conseil municipal qui, sans excuse valable, aura refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, en déclarant, en outre, que le membre ainsi démissionnaire ne pourrait être réélu avant le délai d'un an.

CONSEIL DE PRÉFECTURE.

C'est la loi du 28 pluviôse an VIII, loi fondamentale sur l'organisation départementale et communale, qui a *créé* le Conseil de préfecture.

Ainsi que nous l'avons dit, cette loi prenant pour base la maxime : *Agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs*, sépara nettement les trois fonctions administratives : l'action, le contrôle, le jugement, ou en d'autres ter-

Digitized by Google

mes, l'administration active, l'administration consultative ou délibérative et l'administration contentieuse.

Le Conseil de préfecture fut spécialement créé pour remplir la fonction de *juge* dans les matières les plus importantes. Il fut également chargé, par la loi du 28 pluviôse an VIII, d'une mission de tutelle administrative, à l'effet d'autoriser les communes à plaider.

Ce sont des lois postérieures à la loi de pluviôse an VIII qui lui ont attribué des fonctions purement consultatives. Nous allons examiner successivement l'organisation et les attributions du Conseil de préfecture, telles qu'elles résultent de la loi du 28 pluviôse an VIII et des actes législatifs postérieurs, notamment de la loi du 21 juin 1865.

Organisation.

Composition du Conseil, nomination et révocation de ses membres. — D'après la loi du 28 pluviôse an VIII, il y a trois classes de conseillers de préfecture, comme il y a trois classes de préfectures. Sous l'empire de cette loi, le Conseil de préfecture était composé de trois, quatre ou cinq membres, suivant l'importance du département.

En vertu de la loi du 21 juin 1865, le Conseil de préfecture se compose de trois ou de quatre membres, suivant l'importance du département (1). Il était de huit pour le département de la Seine et, après avoir été réduit à sept en 1871, il a été d'abord ramené à huit par un décret du 3 février 1874, puis porté à neuf, y compris le président, par une loi du 23 mars 1878.

Le traitement des conseillers de préfecture est fixé à 4, 3 ou 2,000 fr., suivant la classe des préfectures (2). Dans le département de la Seine, le traitement qui était de 8,000 fr. en 1872, a été porté à 10,000 fr.

Les membres du Conseil de préfecture sont nommés et révoqués par le Chef du pouvoir exécutif.

Conditions d'aptitude des conseillers. — Avant la loi du 21 juin 1865, aucune condition d'aptitude n'était exigée. D'après

(1) En Algérie il se compose de cinq membres dans le département d'Alger et de quatre membres dans les départements d'Oran et de Constantine.

(2) C'était le dixième du traitement des préfets. Mais depuis la réduction de ce traitement, par un décret du 23 décembre 1872, cette proportion n'existe plus.

Digitized by Google

la loi de 1865, nul ne peut être nommé conseiller de préfecture s'il n'est âgé de *vingt-cinq* ans, s'il n'est, en outre, *licencié en droit*, ou s'il n'a rempli pendant *dix ans* des fonctions rétribuées dans l'ordre administratif ou judiciaire, ou s'il n'a été membre d'un Conseil général ou maire.

Divers actes législatifs avaient déclaré l'incompatibilité des fonctions de conseiller de préfecture avec celles de magistrat ou de greffier de l'ordre judiciaire, de notaire, d'avoué, de conseiller général ou d'arrondissement, de conseiller municipal, de maire ou d'adjoint.

La loi du 21 juin 1865, établissant, à cet égard, une règle générale, dispose que les fonctions de conseiller de préfecture sont incompatibles avec un autre *emploi public* et l'*exercice d'une profession*. Il en résulte, notamment, qu'un avocat ne pourrait en même temps exercer sa profession et faire partie du Conseil de préfecture (1).

Réunion et délibération du Conseil. — Le préfet est président du Conseil de préfecture, et il a voix prépondérante en cas de partage.

Le Conseil de préfecture de la Seine a un président permanent, distinct du préfet; il est, en outre, divisé en *deux sections*.

Dans les départements autres que le département de la Seine, un décret du Chef du pouvoir exécutif désigne, chaque année, un conseiller de préfecture qui devra présider le Conseil, en cas d'absence ou d'empêchement du préfet (Loi du 21 juin 1865).

En pratique, ce conseiller, nommé vice-président, est le président effectif du Conseil, ce qui atténue les inconvénients de la présidence attribuée au préfet.

Les Conseils de préfecture ne peuvent prendre aucune délibération, si les membres présents ne sont au moins au nombre de *trois*, y compris le président.

En cas de partage ou d'insuffisance du nombre des membres du Conseil, ils sont remplacés par des membres du Conseil général désignés par les membres restants. Dans le cas où tous les conseillers de préfecture sont empêchés, la désignation des conseillers généraux chargés de les remplacer

(1) Le Conseil d'Etat a décidé que les fonctions de conseiller de préfecture étaient incompatibles avec l'emploi de chef du cabinet du préfet (24 juin 1868).

Digitized by Google

est faite par le ministre de l'Intérieur. En tout cas, le choix ne peut porter sur des conseillers généraux qui seraient membres des tribunaux de l'ordre judiciaire; c'est une application du principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire (arrêté du 19 fructidor an IX et décret du 16 juin 1808).

— Dans les affaires *contentieuses*, un décret du 30 décembre 1862, dont les dispositions ont été reproduites et développées par la loi du 21 juin 1865, a introduit trois grandes innovations établies pour le Conseil d'Etat depuis 1831 : la *publicité des audiences*, le *débat oral* et le *ministère public*.

Par exception, les audiences ne sont pas publiques, lorsque le Conseil de préfecture statue sur les comptes des receveurs des communes et établissements de bienfaisance dont le revenu n'excède pas 30,000 francs. Comme la Cour des comptes, chargée dans ce cas de statuer, en appel, ne juge pas en audience publique les comptes des comptables, on n'a pas voulu que la publicité puisse exister devant la juridiction du premier degré, lorsqu'elle n'a pas lieu devant la juridiction d'appel.

Le ministère public est représenté par le *secrétaire général* et, au besoin, par des auditeurs du Conseil d'Etat attachés aux préfectures (1). Le secrétaire général, remplissant les fonctions de commissaire du gouvernement, donne ses conclusions dans les affaires contentieuses (2).

Auprès de chaque Conseil de préfecture, il y a un *secrétaire-greffier* nommé par le préfet et choisi parmi les employés de la préfecture.

(1) Devant le Conseil de préfecture de la Seine, il y a des commissaires spéciaux, dont le traitement a été élevé à 7,000 fr. — Ils sont choisis parmi les auditeurs ou anciens auditeurs au Conseil d'Etat, ou, à défaut, parmi les candidats remplissant les conditions voulues pour être nommés conseillers de préfecture (art. 2 D. 28 juillet 1881).

(2) *Secrétaire général.* — L'institution d'un secrétaire général près de chaque préfecture remonte à la loi du 28 pluviôse an VIII. Il était chargé de la garde des papiers et de la signature des expéditions. Les secrétaires généraux, supprimés en 1817, rétablis en 1820, furent supprimés de nouveau en 1832, si ce n'est dans quelques départements. Dans les départements où il n'existait pas de secrétaire général, les fonctions en étaient remplies par un conseiller de préfecture. En 1848, on ne conserva que les secrétaires généraux des deux préfectures de la Seine. De 1851 à 1854, on rétablit des secrétaires généraux dans les départements les plus importants.

La loi du 21 juin 1865, en instituant un secrétaire général titulaire,

Digitized by Google

— A la différence de ce qui avait lieu devant le Conseil d'Etat, il n'existait pas de règlement de procédure devant le Conseil de préfecture pour les affaires contentieuses. Toutefois, la loi du 21 juin 1865 disposait qu'en attendant une loi, qui devait être faite dans le délai de cinq ans, un règlement d'administration publique déterminerait provisoirement les principales règles de procédure. A cet effet, un décret du 12 juillet 1865 avait tracé quelques règles générales d'instruction. Enfin, une loi du 22 juillet 1889 a fixé les règles de procédure devant le Conseil de préfecture.

— Les conseillers de préfecture ont quelques prérogatives individuelles; ainsi, ils peuvent remplacer le préfet temporairement, ou même le sous-préfet, sur la délégation du préfet (ord. du 29 mars 1821); ils peuvent faire partie du Conseil de révision pour le recrutement de l'armée et même le présider par délégation du préfet (L. 15 juillet 1889, art. 18). Nous savons, en outre, qu'autrefois, en cas de procès entre l'Etat et le département, celui-ci était représenté par le plus ancien membre du Conseil de préfecture, et l'Etat par le préfet; mais depuis la loi de 1871 sur les Conseils généraux, c'est un membre de la Commission départementale qui représente le département contre l'Etat.

Attributions.

— Le Conseil de préfecture a des attributions *contentieuses* et des attributions *administratives*.

Jusqu'en 1865, il exerçait les unes et les autres tantôt avec un pouvoir de décision propre, tantôt en ne donnant

n'a fait que reproduire le principe de la loi de l'an VIII, mais, en outre de ses fonctions habituelles, elle l'a chargé de remplir le rôle de ministère public dans les affaires contentieuses, conformément aux dispositions du décret du 30 décembre 1862.

Nous avons vu qu'en outre, le secrétaire général pouvait être délégué pour remplacer le préfet en cas d'absence.

— Lorsque le secrétaire général remplace le préfet, en vertu d'une délégation régulière, peut-il présider le Conseil de préfecture? M. Aucoc soutient l'affirmative; mais nous pensons, avec M. Laferrière, qu'il faut admettre la négative, car, aux termes de l'article 4 de la loi du 21 juin 1865, c'est le vice-président du Conseil de préfecture qui doit présider le Conseil, en cas d'absence ou d'empêchement du préfet et cette suppléance spéciale doit prévaloir sur la suppléance générale; en outre, le secrétaire général étant chargé des fonctions du ministère public, il y a incompatibilité entre ces fonctions et celles de juge ou de président du Conseil.

Digitized by Google

qu'un avis au préfet, chargé de prendre la décision. La loi du 21 juin 1865 ne reconnaît plus au Conseil de préfecture, en matière contentieuse qu'un pouvoir de décision propre elle lui a déféré, en effet, les cas dans lesquels le préfet statuait au contentieux, après avoir pris l'avis du Conseil de préfecture (1).

Nous aurons donc à étudier, dans trois paragraphes distincts, les attributions diverses du Conseil de préfecture :

1° Ses attributions contentieuses;

2° Ses attributions administratives avec pouvoir de décision propre;

3° Ses attributions administratives dans lesquelles il ne fait que donner son avis.

A l'occasion de ses attributions contentieuses, nous indiquerons les trois cas dans lesquels il ne donnait autrefois qu'un avis au préfet qui statuait comme juge.

§ 1er. — Attributions contentieuses.

— C'est surtout pour exercer la mission de *juge* que le Conseil de préfecture a été créé par la loi du 28 pluviôse an VIII. Nous verrons même que c'est une question controversée que celle de savoir s'il ne doit pas être considéré comme le juge de droit commun dans tous les cas où la loi n'a pas attribué compétence à une autre autorité. Nous examinerons cette controverse, en traitant du contentieux administratif, dans la dernière partie de ce Résumé.

(1) Nous croyons devoir résumer les principales innovations de la loi du 21 juin 1865 :

1° Elle détermine les conditions de capacité des conseillers de préfecture;

2° Elle élargit, par une disposition générale, le cercle des incompatibilités;

3° Elle institue la vice-présidence du conseil, en chargeant, chaque année, le chef du pouvoir exécutif de nommer un conseiller de préfecture, chargé de remplacer le préfet, absent ou empêché;

4° Elle établit dans toutes les préfectures un secrétaire général titulaire et consacre les trois grandes innovations du décret du 30 décembre 1862 en matière contentieuse : la publicité des audiences, le débat oral et le ministère public;

5° Elle investit le Conseil de préfecture d'un pouvoir de décision propre, en matière contentieuse, dans *trois cas* que nous indiquerons plus loin, où il ne faisait auparavant que donner un avis au préfet. (En matière d'octrois, de boissons et d'abonnement avec l'administration des contributions indirectes.)

Digitized by Google

La juridiction du Conseil de préfecture diffère, sous plusieurs rapports, de la juridiction du tribunal civil.

En effet, le Conseil de préfecture a une compétence qui s'étend sur tout le département dans le ressort duquel se sont passés les actes qui donnent lieu au procès, et sans égard au caractère de l'action ou au domicile des parties. En outre, il ne statue jamais en dernier ressort, et comme nous le verrons, on décide généralement qu'il ne forme pas la juridiction ordinaire et de droit commun.

Nous examinerons d'abord les matières sur lesquelles le Conseil de préfecture est appelé à statuer d'après la loi du 28 pluviôse an VIII. Nous indiquerons ensuite quelles sont celles pour lesquelles il a reçu compétence par des lois postérieures.

1° *Attributions contentieuses d'après la loi du 28 pluviôse an VIII.*

— D'après la loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4, le Conseil de préfecture est compétent :

En matière d'impôts directs;

En matière de travaux publics;

En matière de grande voirie;

En matière de domaines nationaux.

Nous allons étudier ces diverses matières.

I. **Impôts directs.** — Le Conseil de préfecture statue :

1° Sur les demandes des *particuliers* tendant à obtenir la *décharge* ou la *réduction* de leur cote de contributions directes. Ces demandes sont fondées sur un droit. Le contribuable prétend qu'il ne devait pas être imposé ou qu'il l'a été d'une manière excessive. On oppose ces demandes aux demandes en *remise* et en *modération*, dans lesquelles le contribuable sollicite une faveur et s'adresse au préfet, dans des circonstances malheureuses, pour obtenir la grâce de ne pas payer ou de ne payer qu'en partie le montant de sa cote;

2° Sur les demandes formées par les percepteurs pour la décharge des cotes indûment imposées (art. 6 de la loi de finances du 3 juillet 1846);

3° Sur les demandes en *mutation de cote* relatives à l'impôt foncier (art. 2 de l'arrêté du 24 floréal an VIII) et à l'im-

Digitized by Google

pôt des portes et fenêtres (art. 13 de la loi de finances du 8 juillet 1852);

4° Sur les réclamations élevées en matière de *cadastre* contre l'opération du *classement* (art. 9 de l'ord. royale du 3 octobre 1821);

5° Sur les demandes en *réintégration au rôle* (art. 28 de la loi du 21 avril 1832).

Nous renvoyons, pour les détails, aux explications que nous donnerons plus loin sur les impôts.

II. **Travaux publics.** — Avant d'examiner quelles sont les attributions contentieuses du Conseil de préfecture, en matière de travaux publics, nous croyons devoir indiquer brièvement quels sont les caractères distinctifs des travaux publics, leurs divers modes d'exécution et les règles spéciales qui régissent les entreprises ou marchés qui les concernent.

Caractères distinctifs des travaux publics. — On doit entendre par travaux publics tous *les travaux qui sont faits dans un but d'utilité publique, soit par l'État, soit par le département, soit même par la commune ou les établissements publics.* Nous verrons même que la loi de 1865 considère comme tels les travaux entrepris *par les associations syndicales autorisées* ou *par les syndicats forcés* (1).

En tout cas, les travaux entrepris même par l'Etat, le département ou la commune, n'ont le caractère de travaux publics qu'autant qu'ils sont faits dans un but d'*utilité publique;* mais il n'est pas nécessaire qu'ils soient faits sur le domaine public; il suffit qu'ils soient relatifs à un service public et qu'ils soient destinés à satisfaire l'intérêt général. Si, au contraire, les travaux sont faits dans l'intérêt privé et purement patrimonial de ces personnes morales, par ex.: pour la conservation ou l'amélioration de leurs propriétés rurales

(1) Pour les travaux faits par les communes, la question de savoir s'ils pouvaient avoir le caratère de travaux publics avait été autrefois controversée (voir art. 649 et 650 C. civ.) Mais la jurisprudence est depuis lontemps fixée dans le sens de l'affirmative, car la loi du 16 septembre 1807 sur le desséchement des marais (art. 30) et la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 3) attribuent formellement aux travaux de la commune la qualification de travaux publics pouvant donner lieu à une expropriation. Cette solution a été consacrée par le tribunal des conflits; et en 1853 la Cour de cassation s'est ralliée à cette doctrine, admise déjà par le Conseil d'Etat.

Digitized by Google

et forestières, ils n'ont plus le caractère de travaux publics et les contestations auxquelles ils peuvent donner lieu sont alors de la compétence de l'autorité judiciaire. On peut dire qu'en général, les travaux publics sont ceux à l'occasion desquels pourrait intervenir une expropriation pour cause d'utilité publique.

Modes d'exécution des travaux publics. — Les travaux publics peuvent être exécutés de diverses manières :

1° En régie *simple* ou *par économie*, lorsque l'administration les fait exécuter directement elle-même et à ses risques, sous la direction d'un de ses agents, par ex. : un ingénieur, ou un conducteur des ponts et chaussées (1);

2° En régie *intéressée*, lorsqu'elle les fait exécuter à son compte et à ses risques, par un tiers qui reçoit, pour ses services et ses avances, une indemnité proportionnée à l'importance des travaux; ce mode est assez peu usité;

3° Par *concession*, lorsque l'exécution des travaux est accordée à un concessionnaire qui se trouve substitué à l'administration elle-même et qui, exerçant les droits de celle-ci, est autorisé à se faire indemniser de ses dépenses, en percevant, pendant un certain temps, une redevance ou un péage de ceux qui profitent des travaux, par ex. : en cas de desséchement de marais, ou de construction de chemins de fer, ou de tramways;

4° Par un *marché à l'entreprise*, qui constitue un contrat de louage d'ouvrage, en vertu duquel l'entrepreneur s'engage à ses risques et périls, et moyennant un prix qui lui sera payé par l'administration, à exécuter des travaux déterminés. C'est le mode d'exécution le plus fréquemment employé et à l'occasion duquel nous croyons devoir donner quelques explications.

Règles spéciales des marchés detravaux publics. — A la différence de la concession qui se fait habituellement de gré à gré, l'entreprise ou marché de travaux publics se fait, en principe, par voie *d'adjudication au rabais*, avec *concurrence* et *publicité*, et ce n'est que par exception, dans les cas déter-

(1) On peut faire rentrer, sous ce nom, l'exécution à la *journée* faite par des cantonniers ou autres ouvriers auxiliaires, pour l'empierrement des routes ou celle faite par des ouvriers payés à la *tâche*, par ex. : pour le gazonnement des talus des routes.

Digitized by Google

minés par les lois et règlements, que le marché se fait de gré à gré (1).

Les concurrents, en vue de l'adjudication, ne sont admis qu'autant qu'ils offrent des garanties de capacité et de solvabilité. Les rabais proposés par eux sont contenus dans des soumissions écrites et cachetées.

L'adjudication n'est *définitive* qu'après avoir été approuvée par le ministre compétent, ou par le préfet, suivant qu'il s'agit des travaux de l'Etat ou de ceux des communes. En général l'adjudicataire doit fournir un cautionnement soit en numéraire, soit en rentes sur l'Etat ou en valeurs du Trésor.

Le marché ou entreprise peut avoir lieu : soit à *forfait*, pour un prix invariable et fixé en bloc pour un ouvrage déterminé; soit par *série de prix*, avec indication des prix pour chaque espèce de travaux, mais sans détermination de la quantité des ouvrages à faire; soit à *l'unité de mesure*, avec indication des séries de prix, mais en même temps avec fixation des quantités que l'administration peut toutefois augmenter dans certaines limites.

Au fond le marché de travaux publics est un contrat de louage d'ouvrage, régi par les règles du Code civil et, en outre, par les conventions des parties résultant de l'adoption du cahier des charges dressé par l'administration et notamment, pour l'Etat, du cahier des clauses et conditions générales du 16 février 1892, spécialement applicable au service des ponts et chaussées.

Nous nous bornons à signaler les principales dérogations au droit commun que présentent les marchés de travaux publics, en vertu des clauses du cahier des charges de 1892 :

1° L'entrepreneur doit subir les changements apportés par l'administration dans le cours des travaux, sans pouvoir demander la résiliation du marché, toutes les fois qu'ils n'ont pas pour conséquence de transformer complètement la

(1) Le décret du 18 novembre 1882, pour les travaux de l'Etat et du département, et l'ordonnance du 14 novembre 1837, pour les travaux des communes, indiquent quelques cas où le marché peut avoir lieu de gré à gré. Ainsi pour les travaux de l'Etat, il peut être passé des marchés de gré à gré pour les fournitures, transports et travaux dont la dépense totale n'excède pas 20,000 fr., ou, s'il s'agit d'un marché passé pour plusieurs années, dont la dépense annuelle n'excède pas 5,000 fr. Pour les travaux communaux, le marché peut être passé de gré à gré, si la dépense n'excède pas 3,000 fr. De même, il peut y avoir lieu à des marchés de gré à gré en cas d'urgence ou à la suite d'une tentative infructueuse d'adjudication publique, etc.

Digitized by Google

nature des ouvrages ou des matériaux et qu'en outre ils n'entraînent pas une augmentation ou une diminution de plus d'un *sixième* dans la masse des travaux. — Mais par contre il peut demander la résiliation du marché si les prix de la main-d'œuvre ou des matériaux subissent, au cours de l'entreprise, une élévation telle que la dépense des ouvrages restant à exécuter se trouve augmentée d'un sixième comparativement aux estimations du projet, et en outre une indemnité peut lui être allouée sous certaines conditions, dans les cas de force majeure (*Contrà*, art. 1788, C. civ.).

2° Si l'entrepreneur n'exécute pas ses obligations, l'administration peut, sans recourir à la justice, prononcer elle-même la résiliation du marché. — Elle peut même procéder à une réadjudication à la folle enchère de l'entrepreneur et à ses risques. — Elle peut, au besoin, prononcer la *mise en régie*, en faisant exécuter elle-même les travaux aux risques et périls de l'entrepreneur.

3° Si l'entrepreneur ne paie pas ses ouvriers aux époques fixées (au moins tous les mois), l'administration peut payer d'office les salaires arriérés sur les sommes dues à l'entrepreneur, en se conformant à la loi du 26 pluviôse an II, qui accorde aux ouvriers et aux fournisseurs de matériaux un *privilège* sur les sommes dues à l'entrepreneur (1).

4° L'administration ne paie des acomptes que sauf la retenue : 1° d'un *dixième*, à titre de garantie de la responsabilité de l'entrepreneur, 2° d'un *centième* pour la caisse de secours des ouvriers. La retenue de garantie n'est payée qu'après la réception *définitive* des travaux qui n'intervient qu'après un délai de 6 mois ou d'un an depuis la réception provisoire faite après l'exécution des travaux.

Contentieux des travaux publics. — En matière de travaux publics, la compétence du Conseil de préfecture a un *triple* objet; l'un est relatif aux rapports de l'administration avec les entrepreneurs; les autres se réfèrent aux rapports de l'administration ou des entrepreneurs avec les tiers.

(1) Ce privilège qui n'existait que pour les travaux de l'Etat a été étendu par une loi du 25 juillet 1891 à tous les *travaux publics*. En conséquence, les sommes dues aux entrepreneurs de travaux publics ne peuvent être frappées de saisie-arrêt, ni d'opposition, au préjudice des ouvriers et fournisseurs de matériaux. Les sommes dues aux ouvriers pour salaires sont payées de préférence à celles dues aux fournisseurs. — (Sur les difficultés relatives à ce privilège, Cf. H. Bœuf, *Etude sur l'action directe en matière de louage*, 2e partie).

Digitized by Google

Déjà la loi des 7-11 septembre 1790 avait investi les administrations départementales de la connaissance des difficultés relatives aux travaux publics, parce qu'il importe, dans un intérêt général, d'en assurer l'exécution la plus prompte et en même temps la plus économique et la plus régulière.

La loi du 28 pluviôse an VIII se combine, comme nous le verrons, avec la loi du 16 septembre 1807, intitulée loi sur le desséchement des marais, et qui, malgré son titre restreint, forme un véritable code des travaux publics (1).

Aux termes de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, le Conseil de préfecture prononce :

1° Sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration concernant le *sens* ou l'*exécution* des clauses de leurs marchés (2).

Il faut soigneusement remarquer que le Conseil de préfecture n'est compétent qu'autant que le débat s'élève *entre* les *entrepreneurs* et l'*administration;* par conséquent, si la contestation s'élevait entre les entrepreneurs et des sous-traitants, elle serait de la compétence des tribunaux ordinaires. Du reste, la jurisprudence interprète le mot entrepreneurs dans un sens large; elle l'applique aux adjudicataires

(1) Cette loi contient 12 titres. Les 6 premiers seulement sont relatifs au desséchement des marais; les derniers s'occupent principalement de tous autres travaux publics.

On peut rattacher les diverses dispositions de cette loi à deux grands points de vue. Elles concernent, en effet :

1° les indemnités qui peuvent être dues *par* les propriétaires par suite de l'exécution des travaux de desséchement ou autres travaux publics qui ont eu pour but direct ou pour résultat d'augmenter la valeur de leur propriété et de créer ainsi à leur profit des plus-values directes ou indirectes ;

2° les indemnités, au contraire, qui peuvent être dues *aux* propriétaires, par suite de dommages causés à leur propriété par l'exécution de travaux publics.

(2) Il ne faut pas confondre les marchés de travaux publics avec les marchés de *fournitures*. Le marché de travaux publics a pour objet l'exécution d'un certain travail public; c'est un louage d'industrie. Le marché de fournitures a pour objet la fourniture des choses de consommation nécessaires aux divers services publics. Il constitue une vente de choses mobilières.

Les difficultés qui s'élèvent à l'occasion des marchés de *fournitures* pour le compte de l'*Etat* sont soumises au ministre compétent, sauf recours contre sa décision au Conseil d'Etat (décret du 21 juin 1806, art. 14).

Celles qui s'élèvent à l'occasion des marchés de fournitures intéressant le département, les communes ou les établissements publics, sont de la compétence de l'autorité judiciaire.

Digitized by Google

ou aux concessionnaires de travaux publics, ainsi qu'aux régisseurs. Elle décide également que les architectes, soit pour leur responsabilité, soit pour la rémunération de leurs services, sont, à l'occasion de travaux publics, justiciables du Conseil de préfecture. Elle considère aussi comme se référant à un marché de travaux publics les *offres de concours* ou conventions par lesquelles des départements, des communes ou des particuliers, s'engagent à concourir à l'exécution d'un travail public, par le versement d'une somme d'argent ou même par la cession d'un terrain (Tribunal des conflits, 30 juillet 1887). Elle admet enfin que le marché de travaux publics conserve toujours son caractère, bien qu'il se combine avec un marché de fournitures, par ex.: lorsqu'il s'agit de distribution et de fourniture de gaz et d'eau dans les villes, parce que ce marché exige des travaux de canalisation.

2° Sur les réclamations des particuliers qui se plaindront des *torts* et *dommages* procédant du *fait personnel* des entrepreneurs, et non du *fait de l'administration* (1).

Le texte semble ne s'appliquer qu'au *fait personnel* de l'entrepreneur et exclure le *fait de l'administration*. Mais ce n'est point en ce sens qu'il a été rédigé. Il signifie que le Conseil de préfecture est compétent, *même* au cas où le dommage viendrait du fait personnel de l'entrepreneur et non du fait de l'administration ; de telle sorte que le Conseil de préfecture est, *a fortiori*, compétent si le dommage vient

(1) Les expressions *torts* et *dommages* visent-elles deux situations distinctes et s'appliquent-elles, la première, au préjudice causé aux *personnes* par la négligence ou l'imprudence de l'entrepreneur; et la seconde, au préjudice causé à la *propriété* par l'exécution des travaux?

La jurisprudence a varié sur ce point.

Jusqu'en 1863, le Conseil d'Etat décidait que le Conseil de préfecture était compétent aussi bien pour les dommages causés aux personnes que pour ceux causés à la propriété, à moins que la cause du dommage ne constituât un délit d'homicide ou de blessure par imprudence poursuivi devant les tribunaux correctionnels.

De 1863 à 1873, il déclarait, au contraire, que l'autorité judiciaire était seule compétente pour statuer sur les dommages causés aux personnes (en ce sens : Aucoc).

Enfin depuis 1873, le Conseil d'Etat en est revenu à son ancienne jurisprudence (19 décembre 1873, 30 novembre 1877, 7 août 1886) admise, sous certaines restrictions, par le tribunal des conflits. M. Laferrière pense que la dernière jurisprudence du Conseil d'Etat est la plus conforme au texte général de la loi de pluviôse an VIII et la plus avantageuse pour les justiciables, parce qu'elle évite des complications et des conflits, en établissant l'unité de compétence et de juridiction au profit du Conseil de préfecture, toutes les fois qu'il ne s'agit pas d'un délit poursuivi devant les tribunaux correctionnels.

Digitized by Google

du fait de l'administration faisant exécuter les travaux en régie.

Le vice de rédaction de la loi de pluviôse an VIII s'explique historiquement. Avant cette loi, sous la législation de 1790, la distinction entre le fait de l'administration et le fait des entrepreneurs se référait à une différence de juridiction. Pour le fait de l'administration, le directoire de district et, en appel, le directoire de département, statuaient, et pour le fait de l'entrepreneur, la municipalité et, en appel, le directoire de district étaient compétents.

La loi du 28 pluviôse an VIII qui, après la disparition des administrations de district et de département, établissait au département l'unité de juridiction par la création d'un Conseil de préfecture, a conservé par inadvertance les traces d'une distinction qui n'avait plus d'objet.

— Pour que le dommage donne lieu à une indemnité, le Conseil d'État exige, en principe, qu'il soit *direct* et *matériel;* direct, c'est-à-dire qu'il soit une conséquence immédiate de l'exécution du travail public; matériel, c'est-à-dire qu'il consiste dans une atteinte physique à la propriété entraînant une diminution de sa valeur ou une privation de jouissance facilement appréciable. Il faut, en outre, que le dommage soit actuel et certain et qu'il ne soit pas le résultat de l'exercice d'un droit qu'aurait tout propriétaire.

Le Conseil de préfecture est certainement compétent quand il s'agit de dommages *temporaires*, par exemple : de dégradations ou dépréciations causées par une occupation momentanée de terrains, un passage provisoire, un dépôt de matériaux, etc.; mais l'est-il encore quand il s'agit de dommages *permanents*, tels que ceux qui résultent de l'exhaussement ou de l'abaissement de la voie publique, de la suppression ou réduction de la force motrice d'une usine?

Cette question n'était pas douteuse sous l'empire de la loi du 28 pluviôse an VIII et de la loi du 16 septembre 1807, qui forme un véritable code de travaux publics, malgré son titre restreint de loi sur le desséchement des marais.

A cette époque, en effet, le Conseil de préfecture était certainement compétent pour statuer sur l'indemnité en cas de dommage permanent, puisque les lois citées plus haut lui reconnaissaient le droit de fixer l'indemnité, même au cas d'une expropriation, qui suppose non seulement un dommage permanent, mais encore une dépossession matérielle.

En 1810, une loi du 8 mars ayant investi les tribunaux

Digitized by Google

dans les six mois de sa date. — L'occupation des terrains ou des carrières nécessaires à l'exécution des travaux publics ne peut être ordonnée pour plus de cinq ans, sauf à recourir à l'expropriation.

Après la fin de l'occupation temporaire des terrains et à la fin de chaque campagne, si les travaux doivent durer plusieurs années, le Conseil de préfecture chargé de fixer l'indemnité qui peut être due au propriétaire ou à tous autres ayants-droit, doit tenir compte, tant du dommage causé à la *surface* que de la valeur des *matériaux extraits*. A ce dernier point de vue, la loi de 1892 apporte une heureuse modification à la loi de 1807 sur le desséchement des marais qui n'accordait une indemnité pour les matériaux extraits qu'autant qu'une carrière *était en exploitation*. Les matériaux extraits sont, du reste, estimés d'après les prix courants sur place et en tenant compte des frais de découverte et d'exploitation.

L'action en indemnité des propriétaires ou autres ayants-droit pour toute occupation de terrains est prescrite par *deux* ans, à compter du moment où cesse l'occupation.

Plus-value résultant de l'exécution de travaux publics. — L'exécution des travaux publics peut non seulement causer des dommages à la propriété privée, mais elle peut aussi, à l'inverse, avoir pour effet et pour résultat, sinon pour but (1), d'en augmenter la valeur et de procurer ainsi des bénéfices indirects aux propriétaires. Les particuliers doivent-ils, à leur tour, une indemnité de *plus value?*

A cet égard, il faut distinguer si la plus-value s'est produite en dehors de tout dommage causé à la propriété et de toute expropriation, ou si elle s'est produite en même temps que la propriété a subi un dommage ou une expropriation partielle. Dans le premier cas, on se demande si une indemnité de plus-value peut être réclamée par l'administration par voie d'*action;* dans le second cas, on se demande si la

(1) Certains travaux ont pour *but* de procurer une plus-value directe et immédiate à la propriété, par ex.: le desséchement des marais, les travaux entrepris par les associations syndicales pour améliorer des terrains par l'irrigation et le drainage ou tout autre moyen; dans ce cas, il n'y a pas de doute que les propriétaires intéressés ne doivent contribuer à la dépense, ainsi que nous le verrons, en parlant des associations syndicales libres ou autorisées et des syndicats forcés entre les propriétaires.

Digitized by Google

plus-value peut être réclamée par voie d'*exception* et à titre de compensation, à l'occasion d'une demande d'indemnité pour dommage causé ou pour expropriation partielle.

Indemnité de plus-value réclamée par voie d'action. — La loi du 16 septembre 1807 (art. 30-32) qui, d'après des avis et la jurisprudence du Conseil d'Etat, est, sur ce point, toujours en vigueur, décide que lorsqu'à la suite de travaux publics généraux, départementaux et communaux, des propriétés privées auront acquis une *notable* augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis.

Pour qu'une indemnité de *plus-value* puisse être ainsi réclamée par voie d'action, la loi de 1807 exige plusieurs conditions. Il faut :

1° qu'un *décret en Conseil d'Etat*, rendu après enquête, l'ait déclaré ;

2° que l'indemnité soit réglée par une *commission spéciale*, de sept membres nommés par le chef de l'Etat et qui fixe l'indemnité, après expertise ;

3° que cette indemnité n'excède pas la *moitié* des avantages acquis.

Le recours contre la décision de la commission de plus-value est porté devant le Conseil d'Etat.

Les indemnités de plus-value sont acquittées, au choix des débiteurs, en argent ou en rentes constituées à 4 0/0 net, ou en délaissement d'une partie de la propriété, si elle est divisible. Ils peuvent aussi délaisser en entier les fonds, terrains ou bâtiments dont la plus-value donne lieu à l'indemnité et ce, sur l'estimation réglée d'après la valeur qu'avait l'objet avant l'exécution des travaux desquels la plus-value est résultée.

L'administration a un *privilège* sur toute la plus-value, à la charge de faire transcrire au bureau des hypothèques le décret qui oblige les propriétaires à payer une indemnité de plus-value (art. 21 et 31 L. 16 septembre 1807).

Pour le paiement de la créance d'indemnité, le préfet délivre un mandat exécutoire dont le percepteur des contributions directes poursuit le recouvrement, conformément au décret du 27 mai 1854 (1).

(1) Il est rarement fait application du droit accordé à l'administration d'exiger, par voie d'action, une indemnité de plus-value. On en a fait

Digitized by Google

Indemnité de plus-value par voie d'exception. — L'administration, débitrice d'une indemnité par suite de l'exécution de travaux publics, peut se prévaloir d'une plus-value et la réclamer par voie d'exception et à titre de compensation, dans deux cas distincts :

1° A l'occasion d'une expropriation *partielle*, si les travaux doivent procurer une augmentation de valeur *immédiate* et *spéciale* au restant de la propriété. Dans ce cas, la plus-value sera prise en considération par le jury dans l'évaluation du montant de l'indemnité due pour l'expropriation (art. 51 L. 3 mai 1841); mais le jury devra toujours allouer une indemnité et ne pourra faire une compensation totale de l'indemnité avec la plus-value;

2° A l'occasion de *simples dommages* causés par l'exécution des travaux publics. Dans ce cas, la loi de 1892 dont nous avons parlé plus haut, visant spécialement l'indemnité due pour occupation temporaire de terrains, fouilles et extraction de matériaux, décide également que si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur *immédiate* et *spéciale* à la propriété, cette augmentation sera prise en considération par le Conseil de préfecture dans l'évaluation du montant de l'indemnité (art. 14 L. 29 décembre 1892). Cette dernière disposition étant conçue dans les mêmes termes que l'article 51 de la loi sur l'expropriation, on doit également en conclure que le Conseil de préfecture ne pourrait, pas plus que le jury, faire une compensation totale de l'indemnité avec la plus-value (1).

III. **Grande voirie.** — En matière de grande voirie, le Conseil de préfecture a une double compétence :

1° Une compétence *civile* ou *contentieuse*, à l'effet de statuer sur les anticipations commises au préjudice de la voie publique, pour ordonner la réintégration du sol et le rétablissement des lieux, et sur les questions de servitudes rela-

usage en 1843 pour la rue de Rambuteau à Paris, en 1853 et 1854 pour les travaux d'endiguement de la Basse-Seine et en 1855 pour la construction d'un quai à Lyon.

(1) L'article 54 de la loi du 16 septembre 1807 dispose que lorsqu'il y aura lieu en même temps à payer une indemnité à un propriétaire pour *terrains occupés* et à recevoir de lui une plus-value pour des avantages acquis à ses propriétés restantes, il y aura compensation *jusqu'à concurrence* et le surplus seulement, selon les résultats, sera payé au propriétaire ou *acquitté par lui*.

Cet article autorisant une compensation totale entre l'indemnité due et la plus-value et supposant même que le propriétaire peut être dé-

Digitized by Google

tives à la grande voirie, notamment pour le remboursement de frais de plantations faites d'office par l'administration, ou encore si un riverain de la voie publique prétendait qu'il n'est pas tenu de recevoir les eaux qui découlent de la voie publique;

2° Une compétence *pénale*, à l'effet de prononcer des peines pour toutes les *contraventions de grande voirie* résultant d'usurpations sur la voie publique, de dégradations, d'enlèvements de terre ou de matériaux, de violation des règlements relatifs à l'alignement, etc.

Ces contraventions sont des faits, intentionnels ou non, qui affectent l'état matériel de la voie publique et en empêchent le libre usage. En cette matière, le Conseil de préfecture joue le rôle de tribunal correctionnel.

La juridiction *pénale* du Conseil de préfecture, en matière de grande voirie, a été expressément établie par la loi du 29 floréal an X.

Les peines que prononce le Conseil de préfecture sont fixées par d'anciens règlements ou arrêts du conseil du roi, antérieurs à 1789, expressément maintenus en 1791 par l'Assemblée constituante.

Ces peines sont : l'emprisonnement et des amendes tantôt *fixes*, tantôt *arbitraires*. Les amendes *fixes* sont celles dont le chiffre, dont le quantum est déterminé d'une manière invariable. Les amendes *arbitraires* sont celles dont le chiffre ou le quantum est indéterminé et abandonné à l'appréciation des juges.

Depuis longtemps, le Conseil d'Etat reconnaissait que l'emprisonnement ne pouvait être prononcé par le Conseil de préfecture, et que les amendes arbitraires, laissées à l'appréciation des juges, étaient inconciliables avec notre législation pénale.

biteur, si la plus-value excède le dommage, peut-il encore recevoir son application pour tout autre dommage que celui d'une occupation de terrains? La question est discutée. Nous ne pensons pas qu'en dehors des cas où s'applique l'article 30 de la loi de 1807 qui vise une plus-value réclamée par voie d'*action* et réglée par une commission spéciale, un propriétaire puisse jamais être débiteur pour cause de plus-value; que le conseil de préfecture peut seulement reconnaître que l'exécution des travaux publics ayant d'une part, causé un préjudice sans qu'il y ait ni expropriation, ni occupation de terrains, et d'autre part, ayant créé une plus-value spéciale, il n'y a pas lieu à allouer une indemnité pour dommage, l'indemnité ne pouvant être due que dans la mesure du préjudice souffert.

Digitized by Google

Quant aux amendes *fixes*, qui étaient très fortes, le Conseil de préfecture était obligé de les appliquer; mais, en appel, le Conseil d'Etat, qui n'avait pas de pouvoir propre, les réduisait sans violer la loi, car sa décision n'était qu'un projet, qu'une proposition; le chef de l'Etat, en l'approuvant, était censé faire grâce.

Les vices de cette jurisprudence étaient : en cas d'amende arbitraire, d'assurer l'impunité; et, en cas d'amende fixe, d'obliger le condamné à un recours plus ou moins dispendieux devant le Conseil d'Etat.

Une loi du 23 mars 1842 permit de modérer les amendes *fixes* jusqu'au *vingtième*, avec un minimum de 16 francs, et établit pour les amendes *arbitraires* un minimum de 16 francs et un maximum de 300 francs. — Ce minimum de 16 francs était établi afin de laisser à l'amende son caractère d'amende de police correctionnelle, parce que les amendes de simple police que prononcent les tribunaux de simple police pour les contraventions de petite voirie ont un maximum de 15 francs.

Il faut observer que, même depuis cette loi de 1842, le Conseil d'Etat, en appel, pouvait encore réduire le chiffre de l'amende prononcée par le Conseil de préfecture, l'abaisser même jusqu'au taux des amendes de simple police, car le chef de l'Etat, en approuvant le projet de décision du Conseil d'Etat, était censé faire grâce.

Mais depuis la loi sur le Conseil d'Etat du 24 mai 1872, le Conseil d'Etat ayant reçu, en matière contentieuse, un pouvoir de décision propre, ne pourrait plus abaisser l'amende au-dessous du vingtième ou du mininum de 16 francs. Le chef de l'Etat seul aurait droit de faire grâce et de modérer la peine prononcée par le Conseil d'Etat.

La jurisprudence du Conseil d'Etat applique aux contraventions de grande voirie les règles de la prescription des contraventions de simple police (1 an pour l'action, 2 ans pour la peine) (1).

Exceptionnellement, en matière de *petite voirie*, le Conseil de préfecture a une compétence *civile* pour statuer sur les *anticipations* commises, sur les chemins *vicinaux*, par plantations (loi du 9 ventôse an XIII), ou même autrement, d'a-

(1) Le Conseil de préfecture exerce encore une juridiction pénale pour *certaines* contraventions à la police du roulage, d'après la loi du 30 mai 1851. Il prononce des amendes qui varient de 3 à 50 francs.

Digitized by Google

près le Conseil d'Etat; mais il *n'a pas* de compétence *pénale*. C'est au tribunal de *simple police* à appliquer la peine de simple police édictée par l'art. 479 n° 11 du Code pénal, en cas de contravention sur la petite voirie. La peine est une amende de 11 à 15 francs (décision du tribunal des conflits du 21 mars 1850; *id.* du 17 mai 1873).

La compétence *civile* du Conseil de préfecture est exceptionnelle en matière de petite voirie; aussi la jurisprudence décide qu'elle n'a lieu qu'en cas d'anticipation ou d'usurpation et non en cas de simple dégradation (Rejet, 23 février 1878; tribunal des conflits, 13 mars 1875).

IV. **Domaines nationaux.** — Dans un sens général, le domaine national comprend le domaine *public* national, inaliénable et imprescriptible dont l'Etat a la garde et la conservation, et le domaine *privé* de l'Etat ou domaine *national proprement dit* qui appartient à l'Etat, considéré comme propriétaire et personne civile.

Il s'agit particulièrement ici du domaine privé de l'Etat, quoique, dans un sens restreint et spécial, on emploie quelquefois les expressions *domaines nationaux* pour désigner les biens confisqués et vendus par l'Etat à l'époque révolutionnaire. La loi de pluviôse an VIII ne faisant aucune distinction, c'est dans le sens large de domaines privés de l'Etat qu'il faut entendre les expressions domaines nationaux.

En cette matière, la compétence du Conseil de préfecture est *exceptionnelle*. Elle a été motivée par le désir de donner, à l'origine, de la sécurité aux *acquéreurs* de biens nationaux vendus pendant la Révolution. Elle ne concerne, en principe, que les *ventes* de biens nationaux et ne s'applique qu'aux contestations entre l'Etat vendeur et l'acheteur.

Avant la Charte de 1814, le Conseil de préfecture avait une double compétence. Il statuait : 1° sur les difficultés entre l'Etat vendeur et l'acquéreur; 2° sur les réclamations élevées par des tiers prétendant avoir un droit de propriété ou autres droits réels sur les biens aliénés (1).

Depuis la Charte de 1814 qui abolit la confiscation, le

(1) La Constitution de l'an VIII ayant déclaré que les acquéreurs de biens nationaux ne pourraient jamais être *dépossédés*, les tiers n'avaient qu'une action en *indemnité* contre le Trésor. Il en résultait que la vente de la chose d'autrui était *translative de propriété*. C'était un système analogue à celui qu'on suivait, en droit romain, pour les choses d'autrui vendues par le fisc (Inst. L. II, T. VI de usucapionibus, § 14).

Digitized by Google

Conseil de préfecture n'est plus compétent que pour statuer sur les contestations entre l'Etat vendeur et l'acheteur concernant le sens et l'exécution des actes de vente ou de concession. S'il s'agit d'actions en revendication ou d'autres actions réelles formées par des tiers, elles doivent être portées devant les tribunaux civils, seuls juges des questions de propriété.

Cette compétence, même ainsi restreinte, est encore *exceptionnelle*, car, en principe, c'est aux tribunaux civils à statuer sur les contestations nées d'un acte administratif contractuel, aussi bien que sur les questions de propriété. Aussi cette compétence ne s'applique-t-elle pas en cas d'*échange*, ni en matière de *bail*.

Par exception, le Conseil de préfecture est compétent, en vertu de lois spéciales, pour la location : 1° d'établissements d'eaux minérales appartenant à l'Etat (arrêté du 3 floréal an VIII, art. 2 et loi du 14 juillet 1856); 2° des droits de bacs ou bateaux de passage sur les rivières navigables ou flottables (loi du 6 frimaire an VII).

2° *Attributions contentieuses d'après des lois postérieures à la loi du 28 pluviôse an VIII.*

Des lois postérieures à la loi du 28 pluviôse an VIII ont étendu la compétence du Conseil de préfecture à d'autres matières.

Les principaux cas où le Conseil de préfecture a été investi d'une mission contentieuse sont les suivants :

En matière *d'impôts indirects :*

En principe, comme nous le verrons, les contestations relatives aux impôts indirects sont de la compétence de l'autorité judiciaire, des tribunaux ordinaires. Par exception, le Conseil de préfecture est chargé de statuer :

1° Sur les contestations entre les communes et les régisseurs des *octrois* en régie intéressée, relativement à la perception et à l'administration des droits d'octroi et entre les communes et les fermiers des octrois, sur le sens des clauses du bail (art. 136 du décret du 17 mai 1809);

2° Sur les contestations entre la régie des impôts indirects et les débitants de *boissons*, relativement à l'exactitude de la déclaration du prix de vente en détail (art. 49 de la loi du 28 avril 1816);

3° Sur les difficultés entre ces mêmes personnes, relati-

Digitized by Google

vement au montant de l'abonnement destiné à remplacer le droit de détail (art. 70 et 78 de la loi du 28 avril 1816).

Dans ces trois cas, le Conseil de préfecture ne faisait, à l'origine, que donner un avis au préfet qui rendait la décision; mais, depuis la loi du 21 juin 1865, il avait un pouvoir de décision propre. — D'ailleurs, depuis la loi du 29 décembre 1900, qui a supprimé le droit de détail, la compétence du Conseil de préfecture ne peut plus s'exercer que dans le premier des trois cas indiqués.

En matière d'*établissements dangereux, incommodes et insalubres*, sur les oppositions formées par les voisins contre l'autorisation donnée à la création de ces établissements, (décret du 15 octobre 1810), ainsi que nous le verrons plus tard, en traitant de ces sortes d'établissements.

En matière de *comptabilité publique* (décret du 31 mai 1862, art. 427 et suiv.).

Ainsi que nous l'avons dit, en traitant de la Cour des comptes, le Conseil de préfecture statue en premier ressort, lorsque le revenu n'excède pas 30,000 francs, sur les comptes des receveurs municipaux, des hôpitaux et autres établissements de bienfaisance, des receveurs des octrois, des écoles normales primaires, et sur les comptes des associations syndicales autorisées. Il est à remarquer, en cette matière : 1° que les audiences du Conseil de préfecture ne sont pas publiques; 2° que l'appel se porte, non devant le Conseil d'Etat, mais devant la Cour des comptes.

En matière d'*élections*, dans des cas assez nombreux, concernant :

1° Les élections au *Conseil d'arrondissement* et au *Conseil municipal* et l'élection des *maires*.

Nous verrons qu'à cet égard le Conseil de préfecture est compétent pour statuer sur les réclamations ayant pour objet les irrégularités des opérations électorales, et qu'il renvoie, à titre préjudiciel, devant les tribunaux civils, les questions d'état et d'incapacité légale. Nous renvoyons à nos explications sur le Conseil d'arrondissement et le Conseil municipal (1);

2° Les élections aux Conseils de prud'hommes (L. 1er juin 1853, art. 19);

(1) Il n'est pas question des élections au Conseil général, car nous savons que d'après la loi du 10 août 1871, c'était le Conseil général lui-même qui statuait et que depuis la loi du 31 juillet 1875, c'est le Conseil d'État qui est compétent, en premier et dernier ressort.

Digitized by Google

3° Les élections des délégués des Conseils municipaux chargés de concourir à la nomination des sénateurs (art. 8 L. 2 août 1875 et L. 9 décembre 1884);

4° Les élections des délégués mineurs (art. 12 L. 8 juillet 1890);

5° Les élections des syndics, chargés d'administrer les associations syndicales autorisées (art. 30 Règlement d'administration publique du 9 mars 1894) (1).

En matière d'*associations syndicales* autorisées (loi du 21 juin 1865).

Nous renvoyons à ce que nous dirons plus loin de ces sortes d'associations.

En matière de *petite voirie*, exceptionnellement, à l'effet de statuer, ainsi que nous l'avons vu, en vertu de la loi du 9 ventôse an XIII, sur les *anticipations* commises sur les chemins vicinaux, avec une compétence purement civile, mais non pénale; et pour statuer aussi avec une compétence pénale sur certaines contraventions à la *police du roulage* (loi du 30 mai 1851).

— Le Conseil de préfecture est, en outre, compétent pour statuer sur une foule d'autres matières prévues par des lois diverses.

Parmi celles qui offrent de l'analogie avec les travaux publics, nous citerons notamment :

L'établissement des *lignes télégraphiques* et *téléphoniques*, dont les divers travaux peuvent donner lieu à une indemnité au profit des propriétaires tenus de les subir (L. 28 juillet 1885); en même temps que la dégradation ou détérioration *involontaire* des appareils ayant occasionné une interruption de service constitue une contravention réprimée par le Conseil de préfecture (art. 2 décret-loi du 27 décembre 1851).

Les travaux de *recherche des mines* exécutés avant la concession et qui peuvent donner lieu à une indemnité soit au profit du propriétaire de la surface, pour le dommage causé à sa propriété, soit au profit de celui qui les a exécutés à l'encontre du concessionnaire de la mine qui en a profité (art. 37 et 46 L. 21 avril 1810), — les travaux d'*assèchement* des mines ordonnés par l'administration (art. 5 L. 27 avril 1838).

(1) Avant ce règlement de 1894, le Conseil d'Etat, en l'absence de texte, décidait que le contentieux de ces élections appartenait au ministre des Travaux publics.

Digitized by Google

Parmi celles qui sont assimilées à la grande voirie, nous indiquerons :

Les servitudes militaires ou défensives dans le rayon de défense des places de guerre (L. 10 juillet 1851 et D. 10 août 1853), et les servitudes autour des magasins à poudre (art. 3 L. 22 juin 1854), à l'occasion desquelles le Conseil de préfecture a une juridiction à la fois contentieuse et pénale, — de même que les contraventions aux règles des travaux *mixtes*, exécutés de concert, entre l'autorité administrative et l'autorité militaire; sous la surveillance d'une commission mixte des travaux publics, dans le rayon de défense des places fortes et dans la zone frontière (L. 7 avril 1851, D. 16 août 1853 et 8 septembre 1878).

Les autres matières assez variées qui rentrent dans la compétence du Conseil de préfecture se réfèrent principalement : aux bois et forêts (art. 50, 64-67 C. forestier) — aux logements insalubres (art. 6 et 10 L. 13 avril 1850) — au partage des biens communaux (L. 10 juin 1793, sect. V, art. 1 et 2) — à la pêche (L. 30 mai 1865) — au droit de parcours dont l'abolition par la loi du 9 juillet 1889 peut donner lieu à une indemnité, s'il a été établi à titre onéreux, laquelle est fixée par le Conseil de préfecture, etc.

3° *Procédure en matière contentieuse*

La procédure devant le Conseil de préfecture est, comme nous l'avons dit, réglée par la loi du 22 juillet 1889.

Demande. — L'introduction de l'instance a lieu par une *requête* ou, au besoin, par un *exploit d'ajournement*.

La requête, écrite sur papier timbré (1), est déposée au greffe du Conseil de préfecture. Elle est inscrite sur un registre d'ordre et marquée, avec les pièces qui y sont jointes, d'un timbre indiquant la date de l'arrivée. Elle doit être accompagnée de copies certifiées conformes, destinées à être notifiées aux parties en cause, sous peine, à défaut de production dans la quinzaine de l'avertissement du greffier, d'être déclarée non recevable (art. 1-3).

Dans le cas où la demande est signifiée par exploit d'huis-

(1) En matière d'élections, la requête est dispensée d'être écrite sur timbre; et, en matière d'impôts directs, la réclamation n'est faite sur timbre qu'autant qu'il s'agit d'une cote d'au moins 30 francs.

Digitized by Google

sier, l'original de l'exploit doit être déposé au greffe dans la quinzaine ; sinon, l'exploit est périmé. En tout cas, les frais de la signification par huissier n'entrent pas en taxe (art. 4).

Instruction. — Le président du Conseil de préfecture désigne un *rapporteur* auquel le dossier est transmis dans les 24 heures (art. 5).

Dans les huit jours qui suivent, le Conseil de préfecture, *réuni* en *chambre du conseil*, et après avoir entendu le rapporteur, règle la notification à faire aux défendeurs de la requête du demandeur, fixe le délai qui leur est accordé pour leur défense et désigne l'agent chargé de la notification (art. 6).

Les décisions du Conseil sont *notifiées* aux défendeurs, dans la forme *administrative*, avec les copies des requêtes et mémoires déposés au greffe (art. 7). Les parties ou leurs mandataires peuvent prendre connaissance au greffe des pièces de l'affaire. Si les parties sont domiciliées en dehors du département, elles doivent faire élection de domicile au chef-lieu (art. 8).

Les mémoires en *défense* et les *répliques* sont également déposés au greffe et communiqués (art. 9).

— Quelques règles particulières sont établies pour les contraventions et les réclamations en matière d'élections et d'impôts directs.

Lorsqu'il s'agit de *contraventions*, à défaut de règles établies par des lois spéciales, on procède ainsi qu'il suit :

Dans les 10 jours qui suivent la rédaction d'un procès-verbal et son affirmation, quand elle est exigée, le Préfet, dans la forme administrative, en fait faire la notification avec citation à comparaître dans le délai d'un mois. La citation indique à l'inculpé que s'il veut fournir des défenses écrites, il doit les déposer dans la quinzaine; elle invite, en outre, l'inculpé à faire connaître, en présentant sa requête écrite, s'il entend user du droit de présenter ses observations orales à l'audience. Le Conseil de préfecture ordonne, s'il y a lieu, la communication du mémoire en défense et la réponse faite par l'administration (art. 10).

Les réclamations en matière *électorale* et en matière d'*impôts directs* restent soumises aux lois spéciales qui les régissent. Mais quand les parties sont appelées à fournir des observations (art. 29 L. 21 avril 1832 et art. 37 L. 5 avril

Digitized by Google

1884), elles sont invitées à faire connaître si elles veulent user de ce droit. Il en est de même pour les taxes assimilées aux impôts directs pour leur recouvrement, pourvu que leur assiette et leur répartition soient confiées à l'administration des contributions directes (art. 11).

— Lorsque l'affaire est en état d'être jugée, ou lorsqu'il y a lieu d'ordonner des vérifications au moyen d'expertises, d'enquêtes ou autres mesures analogues, le rapporteur prépare un rapport, mais non plus un projet de décision. Ce rapport est remis au secrétaire-greffier et transmis par lui au commissaire du gouvernement (art. 12).

Moyens d'instruction ou de vérification. — Les divers moyens d'instruction ou de vérification que peut ordonner le Conseil de préfecture ont pour objet : une expertise, une visite de lieux, une enquête, un interrogatoire des parties, une vérification d'écritures dont le Conseil peut connaître lui-même. Mais s'il s'élève une question de faux, de même qu'une question d'état, il doit en renvoyer la connaissance aux tribunaux ordinaires. Les règles de ces divers modes d'instruction sont fixées dans le titre 2 de la nouvelle loi. Nous renvoyons, à cet égard, à la lecture des articles 13 à 38.

Nous observerons seulement qu'en ce qui concerne les expertises, la loi du 22 juillet 1889 a introduit d'heureuses innovations. En principe, l'expertise est facultative. Dans deux cas elle est obligatoire, mais pourvu qu'elle soit *demandée* par les parties ou l'une d'elles; c'est quand il s'agit : 1° de dommages résultant de l'exécution de travaux publics; 2° de subventions pour dégradations extraordinaires aux chemins vicinaux. — En tout cas, l'expertise est toujours faite par trois experts, à moins que les parties ne consentent à ce qu'il soit procédé par un seul expert qui est nommé par le Conseil de préfecture, si les parties ne s'accordent pas pour le désigner. Quand l'expertise est confiée à trois experts, l'un d'eux est toujours nommé par le *Conseil de préfecture* et chacune des parties désigne le sien; mais ils dressent un *seul* rapport, et s'ils sont d'avis différents, ils indiquent l'opinion de chacun d'eux et les motifs à l'appui. Il n'y a plus, comme autrefois, de *tierce expertise* distincte, en cas de désaccord entre les experts nommés par les parties, ni de tiers expert *de droit*, comme le décidait l'article 56 de la loi du 16 septembre 1807.

Digitized by Google

Incidents. — Les demandes *incidentes*, qui peuvent être formées dans le cours de l'instance, sont soumises aux règles générales d'instruction indiquées dans les articles 1 à 9 (art. 39).

Spécialement la demande en intervention est admise de la part de tous ceux qui ont un intérêt (art. 40).

La nouvelle loi soumet aux règles générales du Code de procédure ce qui concerne la récusation des juges (art. 41) et le désistement (art. 42).

Instruction spéciale à l'audience. — La triple garantie de la *publicité* des audiences, des observations *orales* des parties et des conclusions du *ministère public*, établie déjà en 1831 devant le Conseil d'Etat et introduite depuis 1862 devant le Conseil de préfecture, a été confirmée par la nouvelle loi de 1889 (art. 43-46).

Jugement. — En toute matière, les arrêtés des Conseils de préfecture sont rendus par des conseillers délibérant en nombre *impair*, par trois conseillers au moins, y compris le président. La décision est prononcée à l'*audience publique*, après délibéré hors la présence des parties (art. 47). L'article 48 indique les mentions que doit contenir le jugement.

La minute est signée dans les 24 heures, par le président, le rapporteur et le secrétaire-greffier (art. 48).

Les arrêtés sont *exécutoires* (1) et emportent *hypothèque* (art. 49). L'expédition en est délivrée par le *secrétaire-greffier*. La notification en est faite aux parties, à leur domicile réel et dans la forme administrative, par les soins du Préfet, quand l'Etat est en cause ou que le conseil a prononcé en matière répressive, sans préjudice pour la partie du droit de faire la notification par exploit d'huissier et sous la réserve des règles spéciales établies à cet égard en matière de contributions directes et de taxes qui y sont assimilées, ainsi qu'en matière électorale (art. 51).

Voies de recours. — Les voies de recours contre les arrêtés des conseils de préfecture sont : l'opposition et l'appel et, parmi les voies extraordinaires, la tierce-opposition.

(1) La *formule* exécutoire n'est prescrite qu'en matière de comptabilité publique (art. 434 D. 31 mai 1862).

Digitized by Google

Opposition. — L'opposition est admise contre les décisions par *défaut*, c'est-à-dire quand le défendeur n'a pas produit de défenses écrites, car l'instruction par écrit est la base de la procédure. Elle est aussi admise quand les parties n'ont pas été appelées à prendre connaissance d'un rapport d'expert (art. 53).

L'opposition, étant une voie de rétractation, est portée devant le Conseil de préfecture qui a rendu la décision attaquée.

Elle doit avoir lieu dans le délai d'*un mois* à dater de la notification de la décision qui a été faite à la partie, cette notification ayant dû l'avertir qu'elle serait déchue après ce délai.

Elle est formée et communiquée suivant les règles établies pour la demande introductive d'instance (art. 52).

Par analogie des règles du jugement de défaut profit joint, en matière civile, la nouvelle loi décide que si l'un de plusieurs défendeurs fait défaut, le Conseil doit surseoir à statuer sur le fond, que le défaillant doit être averti du sursis, par une notification, et invité à produire sa défense dans un certain délai, après lequel le jugement qui sera rendu ne sera plus susceptible d'opposition de la part d'aucune des parties (art. 54).

L'opposition *suspend l'exécution*, à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné par la décision qui a statué par défaut (art. 55).

Appel. — L'appel, voie de réformation, peut toujours avoir lieu devant le *Conseil d'Etat* (1).

Il doit être formé dans le délai de *2 mois*, à partir de la notification, si les arrêtés sont contradictoires, et à dater de l'expiration du délai d'opposition, s'ils ont été rendus par défaut. En matière répressive, le délai court contre l'administration à partir de la date de l'arrêté (art. 58 et 59).

Pour l'appel des jugements préparatoires et interlocutoires, on applique les règles du Code de procédure civile (art. 60).

(1) Par exception, il est porté devant la Cour des comptes, lorsque le Conseil de préfecture a statué sur les comptes des receveurs des communes ou de certains établissements publics et des associations syndicales autorisées, dont le revenu ne dépasse pas 30,000 francs, cas dans lequel les audiences ne sont pas publiques, parce qu'elles ne le seront pas devant la Cour des comptes.

Digitized by Google

L'appel, ainsi que nous l'avons vu en traitant des recours devant le Conseil d'Etat, n'est *pas suspensif*, sauf au Conseil de préfecture à n'autoriser l'exécution de sa décision, en cas d'appel, qu'à la charge de donner caution ou de justifier d'une solvabilité suffisante (art. 24 L. 1872 sur le Conseil d'Etat).

Le recours au Conseil d'Etat peut avoir lieu sans frais et sans l'intervention d'un avocat au Conseil d'Etat, en matière: 1° d'impôts directs ou de taxes qui y sont assimilées pour le recouvrement; 2° d'élections; 3° de contraventions de grande voirie ou autres dont la répression appartient aux Conseils de préfecture, ainsi que d'anticipations sur les chemins vicinaux. L'exemption du droit de timbre n'est applicable, en matière d'impôts directs ou de taxes assimilées, sauf les prestations en nature pour les chemins vicinaux, qu'autant que la cote est moindre de 30 francs (art. 61).

Tierce-opposition. — Cette voie de recours extraordinaire peut être formée par les *tiers* qui se prétendent lésés par la décision du conseil. La loi n'ayant pas fixé le délai dans lequel elle doit être exercée, on reconnaît qu'elle est recevable pendant 30 ans. En tout cas, elle est instruite devant le Conseil de préfecture, suivant les règles ordinaires et dans les formes établies par les articles 1 à 9 (art. 56).

— Le Conseil de préfecture ne statuant jamais en dernier ressort, il en résulte que la *requête civile* ne peut être admise contre ses arrêtés, et que le *recours en cassation* devant le Conseil d'Etat ne peut avoir lieu, puisque l'appel est toujours possible.

Dépens. — La loi de 1889 établit, quant aux dépens, des règles analogues à celles qui sont admises devant le Conseil d'Etat. Nous renvoyons, à cet égard, aux art. 62-68.

— Un décret réglementaire, rendu en Conseil d'Etat, du 18 janvier 1890, fixe le tarif des frais devant le Conseil de préfecture..

§ 2. — Attributions administratives avec pouvoir propre.

Ces attributions se réfèrent principalement à l'autorisation de plaider, accordée aux communes et aux établissements publics. Cette mission de *tutelle administrative* avait été

Digitized by Google

attribuée au Conseil de préfecture par la loi du 28 pluviôse an VIII, pour les procès intéressant des communes ou sections de communes. Elle a été étendue par divers actes législatifs aux procès des hôpitaux ou hospices, bureaux de bienfaisance, fabriques, etc.

§ 3. — Attributions administratives purement consultatives.

Les *attributions administratives* dans lesquelles le Conseil de préfecture ne fait que donner son *avis*, lui ont été conférées par des lois postérieures à la loi du 28 pluviôse an VIII.

Le Conseil de préfecture *peut* toujours être appelé à délibérer sur les affaires dont la connaissance appartient au préfet. Dans certains cas, il *doit* nécessairement être consulté; mais la décision qui intervient n'est jamais qu'une décision préfectorale. Elle s'appelle *arrêté du préfet en Conseil de préfecture*, et non *arrêté du Conseil de préfecture*. C'est, en effet, le préfet qui, dans tous les cas, statue sous sa responsabilité, en adoptant ou en rejetant l'avis du Conseil de préfecture (1).

Les divers cas dans lesquels le Conseil de préfecture est ainsi appelé à donner un avis au préfet en matière purement administrative sont très nombreux ; par exemple :

En ce qui concerne l'arrondissement :

Quand il s'agit du tirage au sort, à l'effet de déterminer le canton auquel doit appartenir, à défaut d'option, le conseiller d'arrondissement élu dans plusieurs cantons (art. 26 L. 22 juin 1833);

Quand il s'agit d'annuler les délibérations d'un Conseil d'arrondissement prises par lui hors de la réunion légale (art. 28 L. 22 juin 1833).

(1) On peut signaler deux grandes différences entre l'arrêté d'un Conseil de préfecture et l'arrêté d'un préfet en Conseil de préfecture : 1° L'arrêté d'un Conseil de préfecture est une décision propre à ce Conseil, prise par lui après délibération et à la majorité des voix. — L'arrêté du préfet pris en Conseil de préfecture est une décision du préfet, prise par lui sous sa responsabilité, sans que l'avis du Conseil puisse le lier, cet avis fût-il donné à l'unanimité. 2° L'arrêté d'un Conseil de préfecture, pris en vertu d'un pouvoir propre, comme dans les autorisations de plaider, est susceptible de recours devant le Conseil d'Etat. — L'arrêté d'un préfet, pris en Conseil de préfecture, peut être l'objet d'un recours devant le ministre.

Digitized by Google

En matière d'administration communale :

Pour l'annulation des délibérations prises par des Conseils municipaux sur des objets étrangers à leurs attributions ou hors la réunion légale, ou en violation d'une loi ou d'un règlement (art. 65 loi du 5 avril 1884);

Pour l'inscription d'office au budget communal d'une dépense obligatoire, si le Conseil municipal n'avait rien alloué ou avait alloué une somme insuffisante (art. 149 loi du 5 avril 1884).

Pour l'ordonnancement, en cas de refus du maire, d'une dépense communale régulièrement autorisée et liquidée (art. 152 loi du 5 avril 1884).

SECTION II.

ARRONDISSEMENT.

L'arrondissement, à la différence du département et de la commune, n'est pas une personne morale; il n'est qu'une subdivision territoriale du département, une simple circonscription administrative dont l'utilité est d'ailleurs fort contestable (1).

(1) Il nous semble que l'arrondissement pourrait être supprimé sans inconvénient, et que la véritable décentralisation consisterait à organiser, dans le canton, des autorités administratives qui veilleraient plus efficacement aux intérêts des communes et des particuliers.

La constitution du 4 novembre 1848 avait remplacé les conseils d'arrondissement par des conseils cantonaux.

Le discours de l'Empereur, à l'ouverture de la session législative de 1869-1870, annonçait que des *conseils cantonaux* seraient institués principalement pour relier les forces communales et en diriger l'emploi.

La loi de 1871 sur le Conseil général réservait la question, car à l'occasion de la répartition des impôts directs, elle parlait de conseils *compétents* et évitait de désigner les conseils d'arrondissement.

Une commission de décentralisation avait été saisie de la question de la création des conseils *cantonaux;* mais son travail n'a pas abouti.

— Déjà le 8 avril 1829 la Chambre des députés avait décidé la suppression des conseils d'arrondissement, formellement maintenus par les lois de 1833 et de 1838. Plus récemment, elle a voté la suppression des sous-Préfets (3 décembre 1886), sans résultat; cependant un projet de loi du 12 janvier 1887 avait proposé de supprimer 66 sous-préfectures dans 59 départements et un autre du 27 janvier 1896, spécial à l'organisation judiciaire, supprimait un certain nombre de tribunaux d'arrondissement inoccupés.

Digitized by Google

Le décret du 9 avril 1811, qui a constitué ou plutôt développé la personnalité du département, semblait bien reconnaître également le caractère de personne civile à l'arrondissement; en effet, ce décret attribuait à l'arrondissement la propriété des édifices et bâtiments nationaux affectés à certains services publics. En outre, la loi du 16 septembre 1807, sur le desséchement des marais, dans les art. 28 et 29, supposait déjà que l'arrondissement pouvait avoir des ressources et des charges personnelles, puisqu'elle obligeait l'arrondissement à contribuer aux dépenses de certains travaux publics. De même, la loi du 21 avril 1832 sur l'impôt personnel et mobilier (art. 15) supposait également que l'arrondissement était une personne civile. Malgré les arguments tirés de ces textes, on reconnut, dans la discussion de la loi du 10 mai 1838, sur les attributions des Conseils généraux et d'arrondissement, que si le langage du législateur avait été vicieux, sa pensée était manifeste, et que l'arrondissement ne constituait pas une personnalité distincte du département. Aussi, depuis la loi de 1838, le doute à cet égard n'est plus possible.

— Dans l'arrondissement, l'administration active est représentée par le sous-préfet; l'administration délibérative et consultative est représentée par le Conseil d'arrondissement. Nous allons étudier l'organisation et les attributions de ces deux autorités qui siègent au chef-lieu d'arrondissement.

SOUS-PRÉFET.

Organisation.

Il y a un sous-Préfet dans chaque arrondissement, excepté dans l'arrondissement où est situé le chef-lieu du département et qui est administré par le Préfet (L. 28 pluviôse an VIII, art. 11) (1).

On pourrait supprimer une centaine d'arrondissements, avec autant de sous-préfets, de conseils d'arrondissement, de tribunaux de 1re instance, de receveurs des finances, etc. On réaliserait ainsi, très facilement, d'importantes économies.

(1) Une autre exception a été admise par la loi du 2 avril 1880. Aux termes de cette loi, les sous-préfectures des arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux sont supprimées; les arrondissements sont directement administrés par le préfet de la Seine et leurs conseils se réunissent, lors de leur session, à la préfecture de la Seine.

Digitized by Google

Les sous-Préfets sont, comme les Préfets, nommés et révoqués par le Chef de l'Etat, sur le rapport du ministre de l'Intérieur. Pour leur nomination, aucune condition spéciale d'aptitude n'est exigée.

En cas d'absence ou d'empêchement du sous-Préfet, il est remplacé par un membre du Conseil général ou d'arrondissement ou par un conseiller de préfecture désigné par le Préfet.

On distingue trois classes de sous-Préfets, suivant leur traitement, qui est fixé à 7,000 francs pour la première classe, à 6,000 francs pour la deuxième et à 4,500 pour la troisième (décret du 23 décembre 1872).

Les sous-Préfets peuvent, comme les Préfets et les conseillers de préfecture, après un certain temps de résidence ou de services, obtenir un avancement sur place, ainsi qu'un traitement de non-activité (D. 15 avril 1877 et 22 mars 1887).

Quand le sous-Préfet cesse ses fonctions il peut être nommé sous-Préfet *honoraire*. Ce titre lui confère le droit de porter le costume de sous-préfet, moins l'écharpe (D. 28 février 1863, art. 3 et 4).

Attributions.

Le sous-Préfet a des attributions purement administratives et, peut-être, dans certains cas assez rares, des attributions contentieuses que nous indiquerons, en traitant des juridictions administratives.

Attributions administratives. — Le sous-Préfet, chef de l'administration active de l'arrondissement, a succédé aux anciennes *administrations municipales de canton* établies par la Constitution de l'an III. Il remplit les fonctions autrefois exercées par ces administrations, à l'exception de celles conférées aux Conseils d'arrondissement et aux municipalités. C'est ainsi, comme nous le verrons, qu'il nomme les répartiteurs chargés de faire la répartition, entre les contribuables de chaque commune, des impôts directs de répartition.

Il doit prendre les mesures nécessaires pour assurer l'exécution des lois et le maintien de l'ordre. Le plus souvent, il n'a pas de pouvoir propre et n'est qu'un agent de transmission entre le Préfet et les maires; il remplit un rôle d'ins-

Digitized by Google

truction et d'information et fait parvenir ses renseignements et son avis au Préfet.

Par exception, en dehors des fonctions des administrations municipales de canton auxquelles il a succédé, le sous-Préfet est chargé d'un droit d'action et de décision dans les cas suivants :

1° Lorsque le Préfet lui a délégué ses pouvoirs;
2° En cas d'urgence;
3° Lorsque la loi ou un règlement lui a conféré ce droit. C'est ainsi, comme nous venons de le dire, qu'il nomme dans chaque commune, les répartiteurs des contributions directes, sur une liste de présentation dressée par le conseil municipal (L. 3 frimaire an VII, art. 9 et L. du 5 avril 1884, art. 91). — De même il autorise les établissements insalubres de 3e classe. — Il délivre les alignements sur les routes nationales et départementales et sur les chemins de grande communication, toutes les fois qu'il y a un plan d'alignement régulièrement approuvé (L. du 4 mai 1864).

Le décret du 13 avril 1861, qui est venu compléter la décentralisation administrative établie par le décret du 25 mars 1852, confère notamment aux sous-Préfets : la légalisation des signatures données pour les actes de l'état civil, les certificats de vie, d'indigence, de bonne vie et mœurs, pour la libération du service militaire ou la constatation de l'état de soutien de famille ; — le droit de délivrer des passeports, des permis de chasse, d'accorder des débits de boissons temporaires ; d'approuver les travaux ordinaires et de simple entretien des bâtiments communaux, dont la dépense n'excède pas 1,000 fr.; d'approuver pour les bureaux de bienfaisance : les budgets et comptes, les conditions des baux à ferme dont la durée n'excède par dix-huit ans, les acquisitions, ventes et échanges d'objets mobiliers, l'acceptation faite par ces établissements de dons et legs d'objets mobiliers ou de sommes d'argent, lorsque la valeur n'excède pas 3,000 fr. et qu'il n'y a pas réclamation des héritiers. Enfin ce décret leur confère le droit de nommer les simples préposés d'octroi.

Dans tous les cas, les sous-Préfets rendent compte de leurs actes aux Préfets, qui peuvent les annuler ou les réformer, soit pour violation des lois et règlements, soit sur la réclamation des parties intéressées, sauf recours devant l'autorité supérieure (art. 6 et 7 du décret de 1861).

Digitized by Google

Voies de recours. — Les voies de recours contre les actes du sous-Préfet sont :

1° le recours gracieux, devant le sous-Préfet lui-même, afin d'obtenir la rétractation de l'acte qui blesse l'intérêt du réclamant;

2° le recours au supérieur hiérarchique, c'est-à-dire devant le Préfet et ensuite devant le ministre compétent;

3° le recours contentieux devant le Conseil d'État, en cas d'excès de pouvoir, afin d'obtenir l'annulation de l'acte attaqué, conformément au principe que le recours au Conseil d'État est ouvert, même *omisso medio*, c'est-à-dire directement, et sans recourir au supérieur hiérarchique, contre tout acte de l'autorité administrative entaché d'incompétence ou d'excès de pouvoir.

CONSEIL D'ARRONDISSEMENT.

Autrefois le Conseil d'arrondissement était régi par les mêmes lois que le Conseil général.

Depuis la loi du 10 août 1871, exclusivement applicable aux Conseils généraux, les Conseils d'arrondissement restent soumis aux anciennes lois sur les Conseils généraux. En conséquence : leur organisation est réglée par la loi organique du 22 juin 1833, modifiée en 1848, en 1852 et en 1870. Leurs attributions sont indiquées dans la loi du 10 mai 1838.

Organisation.

I. Composition. — Le Conseil d'arrondissement se compose d'autant de membres qu'il y a de cantons dans l'arrondissement, sans que leur nombre puisse être au-dessous de *neuf*. En conséquence, si le nombre des cantons est inférieur à neuf, un acte du pouvoir exécutif détermine les cantons les plus peuplés qui auront à élire plusieurs membres du Conseil d'arrondissement (art. 20 et 21 de la loi du 22 juin 1833) (1).

(1) Un décret du 24 juin 1892 fixe, dans les arrondissements de sous-préfecture où il y a moins de neuf cantons, le nombre des conseillers d'arrondissement que chaque canton doit élire, conformément à un tableau annexé à ladite loi.

Digitized by Google

Electorat. — Ce sont les mêmes *électeurs* qui élisent les membres du Conseil général et les membres du Conseil d'arrondissement. L'élection se fait également dans les mêmes formes (L. du 30 juillet 1874).

Eligibilité. — Les conditions d'*éligibilité* sont : l'âge de 25 ans, la jouissance des droits civils et politiques, le domicile ou le paiement d'une contribution directe dans l'arrondissement; mais le nombre des non domiciliés ne peut dépasser le quart du conseil (art. 14 D. du 3 juillet 1848).

Causes d'inéligibilité et d'incompatibilité. — On distingue, comme pour le Conseil général, les causes d'inéligibilité et les causes d'incompatibilité.

Sont *inéligibles* d'une manière *absolue* : 1° pendant trois ans, tout conseiller d'arrondissement condamné pour avoir assisté à une réunion illégale du conseil (art. 15 et 28 L. 22 juin 1833) ; — 2° pendant un an, le conseiller déclaré démissionnaire pour avoir, sans excuse valable, refusé de remplir une fonction qui lui est dévolue par la loi (art. 3 L. 7 juin 1873); 3° les militaires en activité de service (L. 23 juillet 1891).

Sont inéligibles, d'une manière *relative*, dans le ressort où ils exercent leurs fonctions, les fonctionnaires indiqués dans la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux, modifiée par la loi du 23 juillet 1891.

Les *incompatibilités absolues* sont prévues par l'article 5 de la loi du 22 juin 1833, combiné avec l'article 14 du décret du 3 juillet 1848. Le mandat de conseiller d'arrondissement est incompatible, dans toute la France, avec les fonctions de préfet, sous-préfet, secrétaire général et conseiller de préfecture, ainsi qu'avec celles d'agents comptables employés à la recette et à la perception ou au recouvrement des contributions et au paiement des dépenses publiques de toute nature. En outre, nul ne peut être membre de plusieurs Conseils d'arrondissement, ni d'un Conseil d'arrondissement et d'un Conseil général.

Les *incompatibilités relatives*, dans le département où s'exercent les fonctions, se réfèrent aux fonctions d'architecte départemental et à celles d'employé des bureaux de la préfecture ou d'une sous-préfecture du département.

— Les règles sur la convocation des collèges électoraux, la durée du scrutin et la majorité exigée pour être élu sont

Digitized by Google

légal de la série à laquelle appartient le siège vacant doit avoir lieu avant la prochaine session ordinaire du Conseil d'arrondissement, l'élection partielle se fait à la même époque (art. 11 L. 1833 modifié par L. 14 avril 1892).

Le conseiller élu dans plusieurs cantons doit déclarer son *option* au Préfet dans le mois qui suit les élections entre lesquelles il doit opter. A défaut d'option dans ce délai, le Préfet, en conseil de préfecture et en séance publique, décide, par la voie du sort, à quel canton le conseiller appartiendra. Il est procédé de même lorsqu'un citoyen a été élu à la fois membre du Conseil général et membre d'un ou plusieurs Conseils d'arrondissement (art. 10 et 26 L. 1833).

Un membre du Conseil d'arrondissement peut être déclaré *démissionnaire :*

1° S'il a manqué à deux séances consécutives, sans excuses légitimes ou empêchements admis par le Conseil (art. 7 et 26 L. 1833);

2° Si, sans excuse valable, il a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, ainsi que nous l'avons vu pour les membres du Conseil général (L. 7 juin 1873).

La loi n'a pas réglementé les démissions volontaires.

II. Sessions du Conseil. — Le Conseil d'arrondissement a une session *ordinaire* annuelle, sans préjudice des sessions extraordinaires qui peuvent être spécialement autorisées. Seulement, il est à remarquer que la session ordinaire annuelle se divise en *deux parties :* l'une qui précède, et l'autre qui suit la session du mois d'août du Conseil général; nous en verrons bientôt la raison, en traitant des attributions du Conseil d'arrondissement.

Les sessions sont autorisées par le Chef du pouvoir exécutif et la convocation est faite par le Préfet (art. 27 L. 1833).

Nomination des président, vice-président et secrétaire. — En 1833, ainsi qu'en 1848, les président, vice-président et secrétaire du Conseil d'arrondissement étaient choisis par le Conseil.

En 1852, ils étaient désignés par le Préfet, comme sous la loi de pluviôse an VIII.

La loi du 23 juillet 1870 a reproduit le système de la loi de 1833; de telle sorte que le choix des président, vice-président et secrétaire appartient au Conseil.

Digitized by Google

Séances et délibérations. — Le sous-Préfet a entrée dans le Conseil d'arrondissement; il est entendu quand il le demande et assiste aux délibérations. Les articles 13-19 de la loi de 1833 indiquent quelques règles relatives à la tenue des Conseils d'arrondissement.

Ces règles doivent être complétées par la loi du 23 juillet 1870 qui a introduit quelques innovations. Elle permet au Conseil d'arrondissement de régler l'ordre de ses délibérations et d'adopter un règlement intérieur. En outre, elle autorise tout habitant ou contribuable du département à demander communication sans déplacement et à prendre copie des procès-verbaux; mais elle *n'a pas* admis la *publicité* des séances du Conseil, qui n'existait pas non plus en 1848.

La loi de 1833 prévoit et sanctionne l'*illégalité* des actes ou délibérations des conseils d'arrondissement.

Tout acte et toute délibération d'un Conseil d'arrondissement relatifs à des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses *attributions*, sont nuls et de nul effet. La nullité est prononcée par un décret du Chef du pouvoir exécutif (art. 14 L. 1833).

Toute délibération prise hors de la *réunion légale* du Conseil est nulle de droit. Le Préfet, par un arrêté pris en Conseil de préfecture, déclare la réunion illégale, prononce la nullité des actes, prend toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement et transmet son arrêté au procureur général du ressort pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines de l'article 258 du Code pénal. En cas de condamnation, les membres condamnés sont exclus du Conseil et inéligibles aux Conseils de département et d'arrondissement pendant les trois années qui suivront la condamnation (art. 15).

Suspension et dissolution. — D'après la loi de 1833, un Conseil d'arrondissement peut être *suspendu* par le Préfet, sauf approbation par le Chef du pouvoir exécutif : 1° pour correspondance avec un conseil d'arrondissement ou de département; 2° pour publication d'une proclamation et adresse (art. 16 et 17 L. 1833).

Dans ces deux cas, le Préfet transmet son arrêté au procureur général du ressort pour l'exécution des lois et l'ap-

Digitized by Google

plication, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'article 123 du Code pénal (art. 18) (1).

La *dissolution* d'un Conseil d'arrondissement ne peut être prononcée que par le Chef du pouvoir exécutif; en ce cas, il est procédé à une nouvelle élection avant la session et, au plus tard, dans le délai de trois mois du jour de la dissolution (L. 7 juillet 1852, art. 6).

— En comparant l'organisation du Conseil général et celle du Conseil d'arrondissement, nous ferons ressortir les principales différences suivantes :

1° Le Conseil général se compose invariablement d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département. — Le Conseil d'arrondissement devant se composer d'au moins *neuf* membres, il peut se faire qu'il y ait plus de membres que de cantons;

2° L'éligible au Conseil général doit être domicilié ou payer une contribution directe dans le département. — L'éligible au Conseil d'arrondissement doit remplir l'une ou l'autre de ces conditions dans l'arrondissement;

3° C'est le Conseil d'Etat qui statue sur la validité des élections au Conseil général. — Pour le Conseil d'arrondissement, comme pour les Conseils municipaux, c'est le Conseil de préfecture qui est compétent, sauf renvoi, à titre préjudiciel, des questions d'état et de capacité devant le tribunal civil;

4° Les séances du Conseil général sont publiques. — Celles du Conseil d'arrondissement, qui, du reste, sont peu intéressantes, ne sont pas publiques;

5° Le Conseil général, depuis la loi de 1871, a *deux* sessions ordinaires annuelles. — Le Conseil d'arrondissement n'a qu'*une* session ordinaire, mais elle se décompose en deux parties, l'une qui précède et l'autre qui suit la session d'août du Conseil général (L. 10 mai 1838, art. 39).

Attributions.

L'arrondissement ne formant pas une personne civile, les attributions du Conseil d'arrondissement sont très restrein-

(1) Ces peines sont également encourues par tout éditeur, imprimeur, journaliste ou autre, qui rendra publics les actes interdits au Conseil d'arrondissement par les articles 15, 16 et 17 (art. 19 L. 1833).

Digitized by Google

tes. Elles se manifestent par des délibérations, des avis et des vœux.

Délibérations. — Le Conseil d'arrondissement ne procède par voie de délibération qu'en matière *d'impôts directs de répartition*, et nous allons voir, à cette occasion, pourquoi sa session ordinaire se divise en *deux parties*.

Dans la première partie de sa session ordinaire, il délibère : 1° sur les réclamations auxquelles peut donner lieu la fixation du contingent de l'arrondissement dans les impôts directs de répartition (1) ; 2° sur les demande en réduction du contingent des mêmes impôts, formées par les communes.

Dans la deuxième partie de sa session, et lorsque le Conseil général, qui s'est réuni dans l'intervalle, a statué définitivement sur ces deux sortes de réclamations, le Conseil d'arrondissement, en se conformant aux décisions du Conseil général, répartit entre les communes le contingent des impôts directs de répartition assigné à l'arrondissement (art. 40 et 45 de la loi du 10 mai 1838).

Si le Conseil d'arrondissement ne se conformait pas aux décisions rendues par le Conseil général sur les réclamations des communes, le Préfet, en Conseil de préfecture, établirait la répartition d'après lesdites décisions. En ce cas, la somme dont la contribution de la commune déchargée se trouve réduite serait répartie au centime le franc sur toutes les autres communes de l'arrondissement (art. 46 L. 1838).

Si le Conseil d'arrondissement ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandements des contingents assignés à chaque commune seraient délivrés par le Préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à apporter dans le contingent en exécution des lois (art. 47).

Avis. — Les avis que peut donner le Conseil d'arrondissement, tantôt sont provoqués par l'administration, tantôt émanent de l'initiative du Conseil. Les avis provoqués sont obligatoires ou facultatifs suivant que l'administration est ou

(1) Nous avons dit déjà que les impôts directs de répartition étaient répartis entre les départements par les Chambres législatives ; entre les arrondissements, par le Conseil général de chaque département; entre les communes, par le Conseil d'arrondissement, et, entre les contribuables de la même commune, par une commission de répartiteurs.

Digitized by Google

TITRE III.

ADMINISTRATION COMMUNALE.

NOTIONS HISTORIQUES.

Nous avons vu que, depuis la Révolution de 1789, trois grandes périodes historiques peuvent être distinguées dans l'organisation départementale et communale : la période de l'Assemblée constituante — celle de la Constitution de l'an III — et celle de la loi du 28 pluviôse an VIII qui est encore la loi fondamentale de l'organisation actuelle, sauf les changements que nous allons indiquer.

Le loi de pluviôse an VIII séparant nettement l'action et la délibération confia, dans chaque commune, l'*action* administrative au maire et à un ou plusieurs adjoints et la *délibération* à un conseil municipal; mais toutes les autorités étaient nommées par le pouvoir exécutif; le principe électif des deux périodes précédentes avait disparu. En outre, ces autorités n'avaient ni initiative, ni pouvoir propre. L'unité administrative était établie, mais avec une centralisation excessive.

— L'organisation et les attributions de ces autorités ont été modifiées par des lois postérieures dans un sens plus libéral et de plus en plus décentralisateur.

Au point de vue de l'*organisation :*

Une loi du 24 mars 1831 introduisit de nouveau le principe de l'*élection* pour les conseils municipaux, en laissant au pouvoir exécutif le soin de nommer les maires et les adjoints, mais sous la condition de les prendre dans le sein du conseil municipal.

Une loi du 3 juillet 1848 élargit le droit électoral par l'institution du suffrage universel et confia le soin de nommer les maires et les adjoints au conseil municipal lui-même, dans la plupart des communes.

Une loi du 7 juillet 1852 fit un retour à la loi de pluviôse, en réservant au pouvoir exécutif le droit de nommer les maires et adjoints, même en dehors du conseil.

Digitized by Google

Ces trois lois furent fondues dans la loi générale d'organisation du 5 mai 1855 qui, elle-même, comme nous le verrons, fut plusieurs fois modifiée, quant à la nomination des maires et adjoints, par diverses lois spéciales qui, tour à tour, et avec plus ou moins d'étendue, confièrent la nomination des maires tantôt au conseil municipal, tantôt au pouvoir exécutif.

Au point de vue des *attributions :*

La loi du 18 juillet 1837 fixa avec précision et un grand discernement les attributions des maires et adjoints et des conseils municipaux, en donnant à ces autorités plus d'initiative, et en attribuant, dans certains cas, aux conseils municipaux, un pouvoir de décision propre qui a servi de point de départ au système de décentralisation actuellement établi.

Le décret-loi de décentralisation du 25 mars 1852, rendu pendant la période dictatoriale qui suivit le coup d'Etat du 2 décembre 1851, ne fit que déplacer le droit de contrôle et de surveillance de l'Etat, en confiant au préfet, dans la plupart des cas, le droit d'autorisation réservé jusque-là au pouvoir central. Ce fut, comme nous l'avons vu, un décret de *déconcentration.*

Enfin, la loi du 24 juillet 1867 fit un nouveau pas dans la voie de la véritable décentralisation déjà inaugurée en 1837, en augmentant les cas dans lesquels les conseils municipaux pouvaient prendre des décisions définitives, mais en exigeant alors qu'il y eût accord entre le conseil municipal et le maire, qui était à cette époque nommé par le pouvoir exécutif, même en dehors du conseil.

— C'est sous l'empire de ces précédents que fut faite la loi du 5 avril 1884.

LÉGISLATION ACTUELLE (Loi du 5 avril 1884).

La loi du 5 avril 1884 sur l'administration municipale est, comme la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, une loi régissant à la fois l'organisation et les attributions des autorités communales.

Elle a refondu, en les codifiant et en les améliorant, les lois antérieures : particulièrement la loi du 5 mai 1855 sur l'organisation des autorités municipales, et la loi du 18 juillet 1837 sur les attributions de ces autorités, qui, elle-même, avait été modifiée par la loi du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux.

Digitized by Google

— La loi de 1884 est conçue dans un esprit d'extension des pouvoirs des autorités municipales; elle établit pour les conseils municipaux un système de décentralisation analogue à celui de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux.

Ses principales innovations ont pour objet :

1° La nomination par les conseils municipaux des maires et adjoints dans toutes les communes, à l'exception de Paris, ainsi qu'on l'avait déjà décidé en 1882;

2° La publicité des séances des conseils municipaux;

3° L'extension des attributions des maires et des adjoints et surtout le développement du système de décentralisation des lois de 1837 et de 1867, en faveur des conseils municipaux;

4° L'organisation de conférences *inter communales*, permettant à plusieurs conseils municipaux de se concerter entre eux sur des intérêts communs.

La loi de 1884, comme l'a dit le ministre de l'Intérieur, « marque un pas considérable dans la voie des *franchises* « *municipales;* elle ne maintient la tutelle de l'Etat que dans « la mesure des exigences impérieuses de la souveraineté « nationale, de l'unité de la patrie et des intérêts généraux. » (Circulaire du 15 mai 1884.)

Cette loi, complétée par une loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes, comprend 8 titres dont l'énumération suit :

Titre I : des Communes (art. 1-9).
Titre II : des Conseils municipaux (art. 10-72).
Titre III : des Maires et des Adjoints (art. 73-109).
Titre IV : de l'administration des communes (art. 110-160).
Titre V : des biens et droits indivis entre les Communes (art. 161-163).
Titre VI : Dispositions relatives à l'Algérie et aux Colonies (art. 164-166).
Titre VII : Dispositions générales et transitoires (art. 167-168).
Titre VIII (L. 1890) : des Syndicats de Communes (art. 169-180).

— Nous ne traiterons, dans cette première partie de notre Résumé, que des trois premiers titres qui ont pour

Digitized by Google

objet la circonscription communale et les autorités qui forment le corps municipal.

Les autres titres, qui se réfèrent plus spécialement à la personnalité et aux actes de la vie civile des communes, trouveront plus naturellement leur place dans la deuxième partie de ce Résumé, où nous devons étudier les personnes morales du droit administratif. Nous renverrons, du reste, au texte des titres VI et VII qui sont spéciaux ou transitoires.

DES COMMUNES.

(Titre I, art. 1-9.)

La commune n'est pas, comme l'arrondissement, une simple circonscription administrative. Elle constitue, comme l'Etat et le département, une personne civile et forme, en *outre*, une troisième unité administrative ayant son administration propre et ses autorités.

Nous étudierons plus tard la commune envisagée comme personne morale, ayant son patrimoine, ses ressources et son budget. Nous n'avons ici à l'étudier que comme circonscription territoriale ayant ses autorités propres.

§ I. Dénomination et circonscription administrative des communes. — Une commune a son nom et ses limites, en même temps qu'elle est un centre d'administration locale ayant ses autorités.

La loi de 1884 trace des règles sur les changements de nom et les modifications à la circonscription territoriale des communes. Elle reproduit le plus souvent, à cet égard, les dispositions de la loi de 1837; mais elle a eu pour but de favoriser les réunions de communes ou de sections de communes, afin de leur donner plus de force et de leur assurer ainsi plus d'influence et d'autorité.

1. **Changement de nom.** — L'ancienne législation ne contenait pas de règles à l'égard des changements de nom. La loi de 1884, confirmant la pratique suivie antérieurement, dispose que le changement de nom d'une commune est décidé par un décret du Président de la République, sur la demande du Conseil municipal, le Conseil général consulté et le Conseil d'Etat entendu (art. 2).

Digitized by Google

de plusieurs communes et la désignation des nouveaux chefs-lieux sont réglées de la manière suivante :

Si les changements proposés modifient la circonscription d'un *département*, d'un *arrondissement* ou d'un *canton*, il est également statué par une *loi*, les Conseils généraux et le Conseil d'Etat entendus.

Dans tous les autres cas, il est statué par un *décret en Conseil d'Etat*, les Conseils généraux entendus.

Néanmoins le *Conseil général* statue définitivement pourvu : 1° qu'il *approuve* le projet ; 2° que les communes ou sections soient situées dans le *même canton ;* 3° que la modification projetée réunisse, quant au fond et quant aux conditions de la réalisation, l'*adhésion* des conseils municipaux et des commissions syndicales intéressés. On ne recourt ainsi à un décret en Conseil d'Etat qu'autant que le conseil général n'approuve pas le projet ou que les communes et sections n'y ont pas donné leur adhésion.

Effets des réunions ou distractions de communes. — Le législateur détermine les conséquences de la réunion ou distraction des communes, en ce qui touche la composition du patrimoine communal.

Il reproduit les principales dispositions de la loi de 1837, en visant les diverses hypothèses auxquelles peut aboutir une réunion ou distraction, soit qu'une commune soit réunie à une autre, soit qu'une section de commune soit réunie à une autre commune, soit qu'une section soit érigée en commune séparée.

La commune réunie à une autre commune conserve la *propriété* des biens qui lui appartenaient et les habitants de cette commune conservent la *jouissance* de ceux de ces mêmes biens dont les fruits sont perçus en *nature*, c'est-à-dire la jouissance des biens communaux proprement dits.

Il en est de même de la section réunie à une autre commune pour les biens qui lui appartenaient exclusivement.

Quant aux édifices et aux autres immeubles servant à *usage public* et situés sur le territoire de la commune ou de la section de la commune réunie à une autre commune ou de la section érigée en commune *séparée*, ils deviennent la *propriété de la commune* à laquelle est faite la réunion ou de la nouvelle commune.

Ces réunions ou distractions de communes peuvent donner lieu à des difficultés, soit quant aux biens indivis, soit quant

Digitized by Google

aux dettes à répartir, soit, enfin, quant aux compensations qui peuvent être accordées en raison surtout de l'abandon des immeubles servant à un usage public. Ce sont les actes qui prononcent ces réunions ou distractions qui en déterminent expressément toutes les *autres conditions* (1). Un point certain, c'est qu'en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, l'autorité judiciaire n'aurait pas le droit de statuer sur des réclamations élevées à cet égard.

La loi de 1884 a comblé une lacune de la précédente législation, en décidant qu'en cas de *division*, la commune ou la section de commune réunie à une autre commune ou érigée en commune séparée reprend la pleine propriété de tous les biens qu'elle avait apportés (art. 7).

Ainsi que nous l'avons dit, les *dénominations* nouvelles qui résultent, soit d'un changement de *chef-lieu*, soit de la création d'une *commune nouvelle*, sont fixées par les autorités compétentes pour prendre ces décisions (art. 8).

En tout cas, à la suite d'une réunion ou d'un fractionnement de communes, les conseils municipaux sont *dissous* de *plein droit*. Il n'est plus nécessaire, comme auparavant d'un décret de dissolution. Il est procédé immédiatement à des élections nouvelles (art. 9).

§ II. Autorités communales. — Le corps municipal de chaque commune se compose : 1° du conseil municipal ; 2° du maire et d'un ou plusieurs adjoints (art. 1).

Depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, les autorités communales sont toujours les mêmes ; mais la loi de 1884, à la différence de la loi de 1855 et des lois antérieures, donne la première place au conseil municipal, probablement parce que le maire est toujours l'élu du conseil, qui le choisit nécessairement parmi ses membres.

Nous suivrons l'ordre de la loi et nous examinerons successivement l'organisation et les attributions : 1° des conseils municipaux représentant l'administration *délibérative* et *consultative* ; 2° des maires et adjoints représentant l'administration *active*.

(1) Autrefois, quand la réunion ou la distraction était prononcée par une loi, la fixation des conditions pouvait être renvoyée à un décret ultérieur. Actuellement, c'est toujours l'autorité chargée de statuer sur la réunion ou la distraction qui, dans le même acte, doit également en fixer les autres conditions.

Digitized by Google

CONSEILS MUNICIPAUX.

(Titre II, art. 10-72).

Organisation.

§ I. Formation des Conseils municipaux. — Le Conseil municipal se compose d'un certain nombre de membres élus, dans chaque commune, par le suffrage universel.

Le nombre des conseillers municipaux varie de 10 à 36, suivant la population de la commune (1). — Dans les villes divisées en plusieurs mairies, le nombre des conseillers est augmenté de trois par mairie (art. 10). Cette disposition vise seulement Lyon, puisque Paris qui est aussi divisée en plusieurs mairies, n'est pas régie par la loi de 1884.

I. **Elections.** — L'élection des membres du conseil municipal a lieu au *scrutin de liste* pour toute la commune.

Néanmoins la commune peut être divisée *en sections électorales*, dont chacune élit un nombre de conseillers proportionné au chiffre des *électeurs inscrits*.

La loi de 1884 impose, en outre, des restrictions à cette faculté de sectionnement. Celui-ci ne peut avoir lieu que dans les deux cas suivants, le premier relatif aux agglomérations rurales, le second aux agglomérations urbaines :

1° Quand la commune se compose de plusieurs agglomérations d'habitants distinctes et séparées; dans ce cas, *aucune* section ne peut avoir moins de *deux* conseillers à élire;

(1) 10 conseillers dans les communes de 500 habitants et au-dessous;

12	dans les communes de	.....	501 — 1.500 h.
16	—	.....	1.501 — 2.500
21	—	.....	2.501 — 3.500
23	—	.....	3.501 — 10.000
27	—	.....	10.001 — 30.000
30	—	.....	30.001 — 40.000
32	—	.....	40.001 — 50.000
34	—	.....	50.001 — 60.000
36	—	.....	60.001 et au-dessus.

La population qui sert de base aux calculs est la population municipale totale constatée par le dernier recensement officiel.

Digitized by Google

2° Quand la population agglomérée de la commune est supérieure à 10,000 habitants; dans ce cas, la section ne peut être formée de fractions de territoire appartenant à des cantons ou à des arrondissements (ceci est pour la ville de Lyon) municipaux différents et les fractions de territoire ayant des biens propres (sections de commune) ne peuvent être divisées en plusieurs sections électorales. Au surplus, aucune de ces sections ne peut avoir moins de *quatre* conseillers à élire.

Dans tous les cas où le sectionnement est autorisé, chaque section doit, en outre, être composée de territoires contigus (art. 11).

Le sectionnement est fait par le *Conseil général;* mais à la différence de ce qui avait lieu sous l'empire de la législation précédente (L. 14 avril 1871), il peut être fait sur l'initiative non seulement du Préfet ou d'un membre du Conseil général ou du Conseil municipal, mais aussi sur l'initiative d'électeurs de la commune intéressée.

La loi trace des règles pour l'introduction et l'instruction des demandes.

Aucune décision ne peut être prise qu'après avoir été demandée avant la session d'avril ou au cours de cette session, au plus tard. Le Conseil général prononce, dans sa session d'août, sur le projet de sectionnement; mais la loi de 1884 exige que, dans l'intervalle, entre la session d'avril et la session d'août, une enquête soit ouverte à la mairie de la commune intéressée et que le Conseil municipal soit consulté par les soins du Préfet.

Les sectionnements opérés par le Conseil général subsistent jusqu'à une nouvelle décision. Un tableau en est dressé par lui dans sa session d'août pour servir aux élections *intégrales* faites dans l'année : il est publié dans les communes intéressées par les soins du Préfet, qui détermine, d'après le chiffre des électeurs inscrits dans chaque section, le nombre des conseillers que la loi lui attribue.

Les sectionnements sont représentés par un plan déposé à la Préfecture et à la mairie de la commune intéressée. Tout électeur peut le consulter et en prendre copie; à cet effet, avis du dépôt est donné aux intéressés par voie d'affiche à la mairie (art. 12) (1).

(1) Il est bon d'observer qu'aucun recours n'est autorisé contre les décisions du conseil général en matière de sectionnement.

Les Chambres ont rejeté les amendements tendant à conférer un

Digitized by Google

En outre de cette division en *sections électorales*, laquelle est confiée au Conseil général, la loi autorise le Préfet à diviser la commune en plusieurs *bureaux de vote* (1), qui concourront à l'élection des mêmes conseillers. A cet égard, le Préfet doit prendre un arrêté spécial publié dix jours au moins à l'avance. Cet arrêté ne doit plus, comme autrefois, être pris en Conseil de préfecture.

Il est délivré à chaque électeur une carte électorale. Cette carte indique le lieu où doit siéger le bureau de vote (art. 13). Si la délivrance de cette carte est obligatoire pour le maire, sa présentation ne l'est pas pour l'électeur qui peut être admis à voter, s'il n'y a aucun doute sur son identité (circulaire du 10 avril 1884).

Conditions de l'électorat municipal. — La loi de 1884 a élargi les bases de l'électorat municipal qui, sous la loi du 7 juillet 1874, différaient de celles de l'électorat politique.

Sont *électeurs*, pour les élections locales et politiques, tous les Français âgés de 21 ans accomplis et n'étant dans aucun des cas d'incapacité prévus par la loi.

La liste municipale, désormais unique, comprend :

1° Tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune, ou y habitent depuis six mois au moins ;

2° Ceux qui auront été inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature, et, s'ils ne résident pas dans la commune, auront déclaré vouloir exercer leurs droits électoraux. — Seront également inscrits aux termes du présent paragraphe, les membres de la famille des mêmes électeurs compris dans la cote de la prestation en nature, alors même qu'ils n'y sont pas personnellement portés, et les habitants qui, en raison de leur âge ou de leur santé, ont cessé d'être soumis à cet impôt ;

3° Ceux qui, en vertu de l'article 2 du traité du 10 mai 1871, ont opté pour la nationalité française et déclaré fixer leur résidence dans la commune, conformément à la loi du 19 juin 1871 ;

recours direct soit aux membres du Conseil général ou du Conseil municipal, soit aux électeurs.

Le préfet seul, en vertu de la loi du 10 août 1871, sur les conseils généraux, peut former un recours au Conseil d'Etat contre des sectionnements irréguliers. Quant aux particuliers, ils ne peuvent réclamer que sous forme de protestations contre les opérations électorales.

(1) La loi nouvelle a appelé bureaux de vote ce qu'on appelait autrefois sections de vote, afin d'éviter toute confusion avec les sections électorales.

Digitized by Google

4° Ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité, soit de ministre des cultes reconnus par l'Etat, soit de fonctionnaires publics.

Seront également inscrits les citoyens qui, ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées lors de la formation des listes, les remplissent avant la clôture définitive.

L'absence de la commune résultant du service militaire ne portera aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales.

— Le soin de dresser la liste électorale est confié à une *commission spéciale*, composée du maire, d'un délégué de l'administration désigné par le Préfet et d'un délégué choisi par le Conseil municipal, conformément aux règles prescrites par la loi du 7 juillet 1874 (voir Introduction, p. viij, n. 2).

Assemblée des électeurs. — Mode de vote. — Proclamation du résultat du scrutin. — L'assemblée des électeurs est convoquée par un arrêté du Préfet, publié dans la commune quinze jours au moins avant l'élection, qui doit toujours avoir lieu un dimanche. Cet arrêté fixe le local où le scrutin sera ouvert, ainsi que les heures auxquelles il doit être ouvert et fermé (art. 15 et 16).

Les *bureaux* de vote sont présidés par le maire, les adjoints, les conseillers municipaux, dans l'ordre du tableau et, en cas d'empêchement, par des électeurs désignés par le maire (art. 17).

Le président a seul la police de l'assemblée qui ne peut s'occuper d'autres objets que de l'élection qui lui est attribuée; toute discussion, toute délibération lui sont interdites (art. 18).

Les fonctions d'assesseurs sont remplies par les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents à l'ouverture de la séance et sachant lire et écrire.

Le secrétaire est désigné par le président et par les assesseurs. Dans les délibérations du bureau, il n'a que voix consultative.

Trois membres du bureau, au moins, doivent être présents pendant tout le cours des opérations (art. 19).

Le bureau juge provisoirement les difficultés qui s'élèvent sur les opérations de l'assemblée. Ses décisions sont motivées. — Toutes les réclamations et décisions sont insérées au procès-verbal. Les pièces et les bulletins qui s'y rappor-

Digitized by Google

tent y sont annexés après avoir été paraphés par le bureau (art. 21).

Pendant toute la durée des opérations, une copie de la liste des électeurs, certifiée par le maire, reste déposée sur la table autour de laquelle siège le bureau (art. 22).

— Nul ne peut être admis à voter s'il n'est inscrit sur la liste électorale, à l'exception toutefois des électeurs qui seraient porteurs d'une décision du juge de paix ordonnant leur inscription ou d'un arrêt de la Cour de cassation annulant un jugement qui aurait prononcé leur radiation (art. 23 (1).

Nul électeur ne peut entrer dans l'assemblée porteur d'armes quelconques (art. 24).

Les électeurs apportent leurs bulletins préparés en dehors de l'assemblée. Le papier doit être blanc et sans signe extérieur. Le président le dépose dans la boîte du scrutin qui, avant le vote, a dû être fermée à deux serrures, dont les clefs restent, l'une entre les mains du président, et l'autre entre les mains de l'assesseur le plus âgé.

Le vote de chaque électeur est constaté sur la liste, en marge de son nom, par la signature ou le paraphe *avec initiales* de l'un des membres du bureau (art. 25).

Le scrutin ne dure qu'un jour (art. 20). Le président doit constater, au commencement de l'opération, l'heure à laquelle le scrutin est ouvert. — Le scrutin ne peut être fermé qu'après avoir été ouvert pendant six heures au moins (2). Le président constate l'heure à laquelle il déclare le scrutin clos; après cette déclaration, aucun vote ne peut être reçu (art. 26).

Après la clôture du scrutin, il est procédé au dépouillement de la manière suivante :

La boîte du scrutin est ouverte et le nombre de bulletins vérifié. Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des votants, il en est fait mention au procès-verbal.

(1) Tout électeur inscrit a le droit de prendre part au vote; néanmoins ce vote est suspendu pour les détenus, pour les accusés contumaces et pour les personnes non interdites, mais retenues dans un établissement d'aliénés en vertu de la loi du 30 juin 1838 (Arrêt du C. d'Etat du 16 août 1866 et Circulaire du 10 avril 1884).

(2) Avant la loi de 1884, la durée du scrutin n'était au minimum que de trois heures, et l'article 44 de la loi de 1855 autorisait un deuxième tour de scrutin dans la même journée. D'après la loi nouvelle, il ne peut y avoir lieu à un deuxième tour de scrutin le même jour; il est renvoyé au dimanche suivant (art. 30).

Digitized by Google

Le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs.

Le président et les membres du bureau surveillent l'opération du dépouillement. Ils peuvent y procéder eux-mêmes s'il y a moins de trois cents votants (art. 27).

Les bulletins sont valables, bien qu'ils portent plus ou moins de noms qu'il n'y a de conseillers à élire. Les derniers noms inscrits au delà de ce nombre ne sont pas comptés.

Les bulletins *blancs* ou *illisibles*, ceux qui ne contiennent pas une désignation suffisante, ou dans lesquels les votants se font connaître, n'entrent *pas en compte* dans le résultat du dépouillement, mais ils sont annexés au procès-verbal (art. 28) (1).

Immédiatement après le dépouillement, le président proclame le résultat du scrutin.

Le procès-verbal des opérations est dressé par le secrétaire; il est signé par lui et les autres membres du bureau. Une copie, également signée du secrétaire et des membres du bureau, en est aussitôt envoyée par l'intermédiaire du sous-préfet au préfet qui en constate la réception sur un registre et en donne récépissé. Extrait en est immédiatement affiché par les soins du maire (2).

Les bulletins, autres que ceux qui doivent être annexés au procès-verbal, sont brûlés en présence des électeurs (art. 29).

— Nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni : 1° la *majorité absolue* des suffrages exprimés; 2° un nombre de suffrages égal au *quart* de celui des électeurs inscrits.

Au *deuxième tour* de scrutin, l'élection a lieu à la majorité *relative*, quel que soit le nombre des votants.

Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.

En cas de deuxième tour de scrutin, l'assemblée est de droit convoquée pour le dimanche suivant. Le maire fait les publications nécessaires (art. 30).

Conditions d'éligibilité. — La loi de 1884 s'est montrée plus facile que la législation précédente, aussi bien pour les conditions d'éligibilité que pour les conditions de l'électorat.

(1) Cet article est la reproduction de l'art. 42 de la loi de 1855, avec cette différence qu'il n'ajoute pas que les bulletins contenant une désignation ou une qualification *inconstitutionnelle* seront nuls.

(2) Cette dernière disposition est une innovation de la loi de 1884.

Digitized by Google

En principe, les conditions exigées pour être éligible sont :

1° L'âge de vingt-cinq ans accomplis ;

2° La qualité d'électeur de la commune ou de citoyen inscrit au rôle des contributions directes ou justifiant qu'il devait y être inscrit au 1er janvier de l'année de l'élection.

Toutefois, le nombre des conseillers qui ne résident pas dans la commune au moment de l'élection ne peut excéder le *quart* des membres du Conseil. S'il dépasse ce chiffre, la préférence est déterminée suivant les règles posées à l'article 49, c'est-à-dire : par la date la plus ancienne des nominations ou entre conseillers élus le même jour par le plus grand nombre de suffrages obtenus et à égalité de voix par la priorité d'âge (art. 31).

Les restrictions apportées au principe de l'éligibilité sont contenues dans les articles 31 *in fine*, 32 et 33.

La loi, du reste, distingue les causes d'inéligibilité et les causes d'incompatibilité.

L'inéligibilité peut tenir à la personne même du candidat, qui est indigne ou incapable, ou aux fonctions par lui exercées, soit d'une manière absolue et générale, soit d'une manière relative et locale.

L'incompatibilité tient à l'exercice de certaines fonctions inconciliables avec le mandat de conseiller municipal. Elle diffère de l'inéligibilité, en ce qu'elle ne vicie pas l'élection et qu'elle permet d'opter entre la fonction et le mandat.

Ne *peuvent* être conseillers municipaux :

1° Les individus privés du droit électoral (voir le D. organique du 2 février 1852) ;

2° Ceux qui sont pourvus d'un conseil judiciaire (c'est-à-dire les prodigues et les demi-interdits) (1) ;

3° Ceux qui sont dispensés de subvenir aux charges communales et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance ;

4° Les domestiques attachés *exclusivement* à la personne (art. 32).

Ne sont pas éligibles d'une manière *absolue* les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service (art. 31 *in fine*).

(1) Cette disposition est nouvelle dans la loi ; elle est raisonnable, car ceux qui sont incapables de gérer leurs affaires ne doivent pas avoir qualité pour gérer la fortune publique. Cette disposition est empruntée à la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux.

Quant aux interdits qui sont en tutelle, ils sont incapables, en vertu de l'article 15, § 15 du décret organique de 1852.

Digitized by Google

Ne sont pas éligibles dans le *ressort* où ils exercent leurs fonctions :

1° Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture, et dans les colonies régies par la présente loi, les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et les membres du conseil privé;
2° Les commissaires et les agents de police;
3° Les magistrats des Cours d'appel et des Tribunaux de première instance, à l'exception des juges suppléants auxquels l'instruction n'est pas confiée (1);
4° Les juges de paix titulaires;
5° Les comptables des deniers communaux et les entrepreneurs de services municipaux;
6° Les instituteurs publics;
7° Les employés de préfecture et de sous-préfecture;
8° Les ingénieurs et les conducteurs des ponts et chaussées, chargés du service de la voirie urbaine et vicinale, et les agents-voyers;
9° Les ministres en exercice d'un culte légalement reconnu;
10° Les agents salariés de la commune, parmi lesquels ne sont pas compris ceux qui, étant fonctionnaires publics ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la commune qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession (tels sont notamment les médecins, avocats, notaires, avoués, architectes) (art. 33).

Les fonctions de conseiller municipal sont *incompatibles* avec celles :

1° De préfet, de sous-préfet et de secrétaire général de préfecture;
2° De commissaire et d'agent de police (2);
3° De gouverneur, directeur de l'intérieur et de membre du conseil privé dans les colonies.

Les fonctionnaires désignés au présent article qui seraient élus membres d'un conseil municipal ont, à partir de la pro-

(1) D'après la loi de 1855, les trois premières catégories de fonctions publiques étaient seulement des causes d'incompatibilité.

(2) On peut remarquer à l'occasion des fonctions prévues aux § 1 et 2 la différence entre l'incapacité et l'incompatibilité. Elles sont une cause d'incapacité, d'inéligibilité dans le *ressort* où elles s'exercent (art. 33); elles ne sont, au contraire, qu'une cause d'incompatibilité absolue et générale partout ailleurs que dans le *ressort* où elles s'exercent. C'est une innovation de la loi empruntée à la loi du 10 août 1871, sur les conseils généraux.

Digitized by Google

clamation du résultat du scrutin, un délai de 10 jours pour opter entre l'acceptation du mandat et la conservation de leur emploi. A défaut de déclaration adressée, dans ce délai, à leurs supérieurs hiérarchiques, ils sont réputés avoir opté pour la conservation dudit emploi (art. 34).

Il faut ajouter :

Que nul ne peut être membre de *plusieurs* conseils municipaux. Le conseiller municipal nommé dans plusieurs communes a un délai de 10 jours, à partir de la proclamation du résultat du scrutin, pour faire la déclaration d'option qui est adressée aux préfets des départements intéressés. Si, dans ce délai, le conseiller élu n'a pas fait connaître son option, il fait partie de droit du conseil de la commune où le nombre des électeurs est le *moins élevé;*

Qu'enfin, dans les communes de 501 habitants et au-dessus, les ascendants et les descendants, les frères et les alliés au même degré ne peuvent être simultanément membres du même conseil municipal. Quand il y aura parenté ou alliance au degré prohibé entre les membres d'un même conseil municipal, c'est celui qui aura eu le plus de voix ou, à égalité de voix, le plus âgé, qui sera préféré (art. 35 et 49).

Tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à sa nomination, se trouve dans un des cas d'exclusion ou d'incompatibilité prévus par la loi, est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet, sauf réclamation au Conseil de préfecture dans les 10 jours de la nomination, et sauf recours au Conseil d'Etat, conformément aux articles 38-40 dont nous parlons ci-après (art. 36).

Contentieux des élections. — Les contestations auxquelles peuvent donner lieu les élections municipales sont soumises à des règles analogues à celles relatives aux élections pour le conseil d'arrondissement.

Les articles 37 à 40 de la loi de 1884 reproduisent en grande partie les dispositions de la loi de 1855.

Le droit d'arguer de nullité les opérations électorales appartient :

1° A tout électeur et même, d'après la nouvelle loi, à tout éligible;

2° Au préfet.

Toutefois, il importe de distinguer entre l'électeur et l'éligible, d'une part, et le préfet, d'autre part, soit au point

Digitized by Google

de vue des causes du recours, soit au point de vue du délai.

L'électeur ou l'éligible peut arguer de nullité les opérations électorales pour toute espèce de cause. — Le préfet ne peut réclamer qu'autant que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été remplies.

Les réclamations de l'électeur ou de l'éligible doivent être consignées au procès-verbal, sinon être déposées, à peine de nullité, dans les 5 jours qui suivent le jour de l'élection, au secrétariat de la mairie ou à la sous-préfecture ou à la préfecture, pour être adressées de suite au préfet et enregistrées par ses soins au greffe du conseil de préfecture. — Le préfet a un délai de quinzaine, à dater de la réception du procès-verbal, pour déférer les opérations au conseil de préfecture.

Dans tous les cas, le préfet donne immédiatement connaissance de la réclamation par la voie administrative aux conseillers dont l'élection est contestée, en les prévenant qu'ils ont 5 jours pour tout délai à l'effet de déposer leur défense au secrétariat de la mairie, de la sous-préfecture ou de la préfecture et de faire connaître s'ils entendent user du droit de présenter des observations orales, afin d'être avertis du jour de l'audience où l'affaire sera appelée (Voir, en outre, art. 44, L. 22 juillet 1889, sur la procédure à suivre devant les conseils de préfecture).

Il est donné récépissé, soit des réclamations, soit des défenses (art. 37)

— C'est le *Conseil de préfecture* qui est compétent pour statuer sur les réclamations contre les opérations électorales, sauf recours au Conseil d'Etat (1).

Toutefois, si la réclamation implique la solution *préjudicielle d'une question d'état*, le conseil de préfecture renvoie les parties à se pourvoir devant les juges compétents, c'est-à-dire devant les tribunaux civils, et la partie doit justifier de ses diligences dans le délai de *quinzaine*, sinon il sera passé outre, et le conseil de préfecture devra statuer dans le mois à partir de l'expiration de ce délai de quinzaine.

La loi fixe, du reste, avec précision, suivant les cas, le délai dans lequel le conseil de préfecture doit statuer.

(1) Pour les élections au *Conseil général*, c'est, au contraire, le Conseil d'Etat qui est compétent, en premier et dernier ressort, depuis 1875.

Digitized by Google

En principe, il doit prononcer sa décision dans le délai d'*un mois*, à compter de l'enregistrement des pièces au greffe de la préfecture, et le préfet la fait notifier dans la huitaine de sa date; toutefois, en cas de renouvellement *général*, le délai est porté à 2 *mois* et, s'il intervient une décision ordonnant une preuve, le délai d'un mois ne court qu'à partir de cette décision.

Dans le cas d'une question préjudicielle à résoudre par les tribunaux civils, ces délais d'un ou de deux mois ne courent que du jour où le jugement sur la question préjudicielle est devenu définitif.

Faute par le conseil d'avoir statué dans les délais ci-dessus fixés, la réclamation est considérée comme rejetée; le conseil est dessaisi et le préfet en informe la partie intéressée qui peut porter sa réclamation devant le Conseil d'Etat, en notifiant son recours dans le court délai de 5 jours au secrétariat de la préfecture (art. 38 et 39).

— Le recours au Conseil d'Etat contre la décision du conseil de préfecture est ouvert soit au préfet, soit aux parties intéressées.

Il doit, à peine de nullité, être déposé au secrétariat de la sous-préfecture ou de la préfecture, dans le délai d'un mois. Ce délai court, à l'encontre du préfet, à partir de la décision, et à l'encontre des parties, à partir de la notification qui leur est faite.

Le préfet, par la voie administrative, donne immédiatement connaissance du recours aux parties intéressées, en les prévenant qu'elles ont 15 jours pour tout délai, à l'effet de déposer leurs défenses au secrétariat de la sous-préfecture et de la préfecture. Ce délai expiré, le préfet transmet au ministre de l'Intérieur qui les adresse au Conseil d'Etat: le recours, les défenses, s'il y a lieu, le procès-verbal des opérations électorales, la liste qui a servi aux émargements, une expédition de l'arrêté attaqué et toutes les autres pièces visées dans ledit arrêté; il y joint son avis motivé.

Les délais pour la constitution d'un avocat au Conseil d'Etat et pour la communication au ministre de l'Intérieur sont d'un mois pour chacune de ces opérations, et de trois mois en ce qui concerne les colonies.

Le pourvoi au Conseil d'Etat a cela de particulier qu'il est jugé comme affaire urgente et sans *frais* et qu'il est dispensé du *timbre* et du ministère *d'un avocat au conseil*.

Jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les récla-

Digitized by Google

mations, les conseillers municipaux proclamés élus *restent en fonctions* (1).

Quand l'annulation de tout ou partie des élections est devenue définitive, l'assemblée des électeurs est convoquée dans un délai qui ne peut excéder deux mois (art. 40) (2).

II. **Durée des fonctions.** — La durée des fonctions des conseillers municipaux a beaucoup varié.

En 1831, ils étaient élus pour 6 ans et renouvelés par moitié tous les 3 ans.

D'après la loi de 1855, ils étaient élus pour 5 ans; une loi du 27 juillet 1867 avait même fixé la durée de leur mandat à 7 ans pour empêcher que le renouvellement des conseils municipaux ne coïncidât avec la nomination des maires, qui était faite par le pouvoir exécutif.

En 1870; on en était revenu à la durée de 5 ans.

En vertu de la loi du 14 avril 1871, la durée des fonctions était fixée à 3 ans.

D'après la loi de 1884, les conseils municipaux sont nommés pour 4 *ans*. Ils sont renouvelés intégralement le *premier dimanche de mai* dans toute la France, lors même qu'ils ont été élus dans l'intervalle (art. 41) (3).

Lorsque le conseil municipal se trouve, par l'effet des vacances survenues, réduit aux *trois quarts* de ses membres, il doit être procédé à des élections complémentaires (4). La loi de 1855 ne fixait, dans ce cas, aucun délai pour procé-

(1) Il résulte de cette disposition que si l'élection a été annulée par le conseil de préfecture, le pourvoi est *suspensif* en faveur du conseiller qui peut continuer à siéger. C'est une dérogation au principe que les recours au *Conseil d'Etat* ne sont pas suspensifs (art. 24 L. 1872, sur le Conseil d'Etat).

(2) Ce délai était de trois mois dans la loi de 1855.

(3) Quelques membres de la Chambre des députés et du Sénat avaient demandé qu'on en revint au système de la loi de 1831 et que les conseillers municipaux fussent élus pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans, ainsi que cela a lieu pour les conseillers généraux. C'était un moyen d'assurer une certaine continuité dans les traditions et d'initier les nouveaux élus aux affaires de la commune. La date du mois de mai, pour le renouvellement intégral, a été critiquée, parce que la session de mai est la session où se discute le budget et qu'il est à craindre que les nouveaux élus ne soient point assez préparés à cette discussion.

(4) La loi du 14 avril 1871 exigeait que le nombre des vacances *excédât* le quart.

Digitized by Google

der à ces élections. La loi de 1884 fixe un délai de 2 mois à dater de la dernière vacance.

Toutefois, dans les 6 mois qui précèdent le renouvellement intégral, les élections complémentaires ne sont obligatoires qu'au cas où le conseil municipal aurait perdu plus de la *moitié* de ses membres.

Il est bien entendu que l'autorité conserve toujours le droit de compléter le conseil municipal, alors même que le nombre des vacances est inférieur au quart (circulaire du 15 mai 1884).

— Spécialement dans les communes divisées en *sections*, il y a toujours lieu à faire des élections partielles, quand la section a perdu la moitié de ses conseillers (art. 42).

Nous verrons, en étudiant l'article 77, que le conseil municipal doit être complété, quel que soit le nombre des vacances, lorsqu'il y a lieu de remplacer le maire ou l'adjoint.

III. **Dissolution et suspension des Conseils municipaux.** — Sous l'empire de la loi de 1855, les conseils municipaux pouvaient être dissous par le chef de l'Etat et ils pouvaient être suspendus par le préfet pendant un délai de 2 mois que le ministre pouvait prolonger jusqu'à un an.

La loi de 1884 a apporté des restrictions et des garanties à cette faculté de dissolution et de suspension.

Un conseil municipal ne peut être *dissous* que par décret *motivé* du Président de la République, rendu en *conseil des ministres*, et publié au *Journal officiel*.

S'il y a urgence, il peut être provisoirement *suspendu* par arrêté *motivé* du préfet, qui doit en rendre compte immédiatement au ministre de l'Intérieur. La durée de la suspension ne peut excéder *un mois*.

Dans les colonies régies par la présente loi, un conseil municipal ne peut être dissous que par arrêté du gouverneur en conseil privé, inséré au *Journal officiel* de la colonie. Il peut être suspendu par arrêté motivé du gouverneur pour un mois au plus. Le gouverneur rend compte immédiatement de sa décision au ministre de la Marine et des Colonies (art. 43).

— Sous la loi de 1855, dans le cas de suspension comme dans le cas de dissolution, une commission municipale était nommée par le préfet ou le chef du pouvoir exécutif pour remplir les fonctions du conseil municipal. Elle devait comprendre un nombre de membres qui ne pouvait être inférieur

Digitized by Google

à la moitié de celui des conseillers municipaux et qui avait les mêmes attributions que le conseil municipal.

A cet égard, la loi de 1884 contient encore plusieurs innovations importantes :

1° Elle substitue à la commission municipale de la loi de 1855 une délégation de 3 à 7 membres, suivant le chiffre de la population (3 membres jusqu'à 35,000 habitants et de 3-7 dans les villes d'une population supérieure);

2° Elle n'autorise pas cette délégatiou au cas de simple *suspension*, mais seulement en cas de *dissolution* du conseil ou en cas de *démission* de tous ses membres en exercice et lorsqu'aucun conseil municipal ne peut être constitué;

3° Dans tous les cas, et dans la huitaine qui suit la dissolution ou l'acceptation de la démission, les membres de la délégation sont nommés par décret et dans les colonies par arrêté du gouverneur. Le décret ou l'arrêté qui institue cette délégation en nomme le président et au besoin le vice-président (1);

4° Les pouvoirs de cette délégation sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente.

En aucun cas il ne lui est permis d'engager les finances municipales au-delà des ressources disponibles de l'exercice courant. Elle ne peut ni préparer le budget, ni recevoir les comptes du maire ou du receveur, ni modifier le personnel ou le régime de l'enseignement public (art. 44).

— D'après la loi de 1855, la commission municipale, en cas de dissolution, pouvait être maintenue en fonctions jusqu'au renouvellement intégral. D'après la loi de 1884, dans les cas où une délégation spéciale a été nommée, il est procédé à la réélection d'un conseil municipal dans les *deux mois*, à dater de la dissolution ou de la dernière démission, et les fonctions de la délégation expirent de plein droit, dès que le conseil municipal est reconstitué (art. 45).

§ 11. Fonctionnement des conseils municipaux (art. 46-60). — Sous cette rubrique, la loi de 1884 a réglé ce qui concerne les sessions, les convocations et le mode de délibération des conseils, la publicité de leurs séances, la publication et la communication de leurs délibérations, la formation de commissions et la démission des conseillers.

(1) Il résulte de la discussion de la loi que les membres de la délégation peuvent être pris hors de la commune et choisis en dehors des éligibles.

Digitized by Google

I. Sessions des Conseils municipaux. — Les conseils municipaux ont des sessions *ordinaires* et des sessions *extraordinaires*.

Les sessions *ordinaires* ont lieu quatre fois l'année. La loi de 1855 fixait l'époque de ces sessions au commencement de février, mai, août et novembre et limitait leur durée à 10 jours. La loi de 1884 indique les mêmes mois, mais sans préciser de date et fixe la durée de chaque session à 15 jours, en autorisant le sous-préfet à la prolonger.

En outre, la session pendant laquelle le budget est discuté peut durer six semaines; c'est la session de mai, appelée la session budgétaire.

Pendant les sessions ordinaires, le conseil municipal peut s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions (art. 46).

Les sessions *extraordinaires* ont été facilitées par la loi de 1884; autrefois, elles ne pouvaient avoir lieu qu'avec une autorisation du préfet ou du sous-préfet. Actuellement, le conseil peut se réunir extraordinairement : 1° si le préfet ou le sous-préfet le prescrit; 2° si le maire le juge utile; 3° si la majorité des conseillers en exercice le demande, cas auquel il est tenu de le convoquer; dans ces deux derniers cas, il suffit au maire de donner avis au préfet ou au sous-préfet de la réunion et des motifs qui la rendent nécessaire.

La convocation contient alors l'indication des objets spéciaux et déterminés pour lesquels le conseil doit s'assembler, et le conseil ne peut s'occuper que de ces objets (art. 47).

Les sessions extraordinaires ne sont pas limitées, quant à leur durée; elles ne sont limitées que par la spécialité de leur objet.

II. Convocation du Conseil et mode de délibération. — Toute *convocation* est faite par le maire; mais la loi de 1884 exige, pour augmenter la publicité de la convocation, qu'elle soit mentionnée au registre des délibérations et affichée à la porte de la mairie. Enfin, elle est adressée par écrit et à domicile trois jours francs au moins avant celui de la réunion (1).

(1) Sous la loi de 1855 le délai était de trois jours pour les sessions ordinaires et de cinq jours pour les sessions extraordinaires.

Digitized by Google

En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le préfet ou le sous-préfet (art. 48).

Les conseillers municipaux prennent rang dans l'ordre du tableau. Celui-ci est déterminé, même quand il y a des sections électorales : 1° par la date de la plus ancienne des nominations; 2° entre conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages obtenus; 3° et à égalité de voix, par la priorité d'âge.

Un double du tableau reste déposé dans les bureaux de la mairie, de la sous-préfecture et de la préfecture, où chacun peut en prendre communication ou copie (art. 49).

— Le Conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité de ses membres en exercice assiste à la séance.

Si, après deux convocations successives à *trois jours* au moins d'intervalle et dûment constatées, le conseil municipal ne s'est pas réuni en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents (art. 50).

Ce délai de trois jours est un délai franc, comme celui de l'art. 48; mais, à la différence de ce dernier, il ne peut être abrégé par le préfet ou le sous-préfet (Circulaire du 15 mai 1884).

Les délibérations sont prises à la majorité *absolue* des votants. En cas de partage, sauf le cas de scrutin secret, la voix du président est prépondérante.

Le scrutin peut avoir lieu : 1° par assis et levé; 2° au scrutin public; 3° au scrutin secret (Circulaire du 15 mai 1884).

Le premier mode est le plus ordinaire; mais, si un quart des membres présents le demande, le vote a lieu au scrutin public, et les noms des votants sont insérés au procès-verbal avec la mention de leur vote.

Le scrutin *secret* est obligatoire dans deux cas : 1° lorsque le tiers des membres présents le réclame; 2° lorsqu'il s'agit de procéder à une nomination ou présentation. Dans ce dernier cas, après deux tours de scrutin secret, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative; à égalité de voix, l'élection est acquise au plus âgé (art. 51).

— La *présidence* du conseil appartient au maire ou à celui qui le remplace, c'est-à-dire aux adjoints dans l'ordre des nominations, et aux conseillers municipaux dans l'ordre du tableau.

Digitized by Google

maire de se faire suppléer dans la présidence, s'il le juge convenable, par un de ses adjoints. Ces commissions ne peuvent être que des commissions d'études; elles n'ont pas de pouvoir propre et ne peuvent exercer, même en vertu de délégations, aucune des attributions réservées par la loi au conseil municipal. Elles doivent se borner à préparer et à instruire les affaires qui leur ont été envoyées (Circulaire du 15 mai 1884).

V. **Démissions des conseillers municipaux.** — Les démissions des conseillers municipaux peuvent être prononcées d'office, ou avoir lieu volontairement.

Démissions d'office. — Tout membre du conseil municipal qui, sans motifs *reconnus légitimes* par le conseil, a manqué à *trois convocations* successives peut être, après avoir été admis à fournir ses explications, *déclaré* démissionnaire par le préfet, sauf recours dans les dix jours de la notification, devant le conseil de préfecture et en appel devant le Conseil d'Etat (art. 60, 1°).

Ce cas de démission d'office était déjà prévu par la loi de 1855. La loi nouvelle a seulement mieux marqué, dans ses termes, le pouvoir du conseil d'apprécier souverainement la légitimité des motifs de l'absence.

Les convocations successives dont parle l'article se rapportent à des sessions ordinaires ou extraordinaires, et non à des séances de la même session (Circulaire du 15 mai 1884).

Démissions volontaires. — Les démissions volontaires sont adressées au sous-préfet. Avant la loi de 1884, on ne les considérait comme définitives que lorsqu'elles avaient été acceptées par le préfet. D'après la nouvelle loi, elles sont définitives dès que le préfet en a accusé réception, et, à défaut de cet accusé de réception, un mois après le nouvel envoi de la démission constaté par lettre recommandée; dès lors, il n'est plus besoin d'une acceptation expressé (art. 60, 2°).

Attributions.

Le conseil municipal, dans une sphère plus modeste et plus restreinte, a des attributions analogues à celles du conseil général.

Digitized by Google

Au point de vue de l'importance et de l'autorité de ses actes, on distingue :

1° Les délibérations réglementaires, exécutoires par elles-mêmes, sans aucune approbation;

2° Les délibérations exécutoires seulement après une approbation de l'autorité supérieure;

3° Les avis, les réclamations et les vœux (art. 61) (1).

Par ses délibérations, il statue sur les affaires qui intéressent directement le patrimoine communal. Il a l'initiative et le droit de formuler la règle avec plus ou moins d'autorité.

Par ses avis, ses réclamations et ses vœux, il est le conseil ou l'inspirateur de l'administration supérieure chargée de prendre la décision. Il l'éclaire, par ses avis, sur une décision qu'elle doit prendre; il la sollicite, par ses réclamations, à modifier une décision précise. Il provoque, par ses vœux, une décision à prendre dans l'intérêt de l'avenir de la commune.

§ I. Délibérations réglementaires, *exécutoires par elles-mêmes sans aucune approbation.* — A l'occasion de ces délibérations, la loi de 1884 a introduit les innovations les plus graves à la législation antérieure, en accordant, en général, aux conseils municipaux, le droit de régler, d'une manière souveraine, les affaires de la commune.

Sous l'empire de la loi du 18 juillet 1837, le droit de prendre des délibérations réglementaires, exécutoires par elles-mêmes, ne s'appliquait qu'à de simples intérêts de jouissance qui n'engageaient pas le fond, ni l'avenir de la propriété communale. Ces délibérations avaient pour objet : 1° le mode d'administration des biens communaux; 2° les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée n'excédait pas 18 ans pour les biens ruraux et 9 ans pour les autres biens; 3° le mode de jouissance et la répartition des

(1) En outre, le conseil municipal procède à diverses nominations, telles que celles du maire et des adjoints, des conseillers remplissant les fonctions de secrétaire, des commissions d'études, des commissions spéciales chargées de débattre les questions intéressant plusieurs communes, des délégués chargés de nommer les sénateurs, des conseillers qui font partie des commissions administratives des hospices et bureaux de bienfaisance.

Il désigne les candidats soit à certaines fonctions, comme celles de receveur et de répartiteur, soit à certains bénéfices, par exemple pour la dispense provisoire du service militaire à titre de soutien de famille.

Digitized by Google

pâturages et fruits communaux, autres que les bois; 4° les affouages, mais en se conformant aux lois forestières.

La loi du 24 juillet 1867 avait étendu les cas dans lesquels les conseils municipaux pouvaient prendre des délibérations réglementaires, mais en exigeant pour cela qu'il y eût accord entre le maire et le conseil municipal; sinon les délibérations ne devenaient exécutoires qu'après l'approbation du préfet. Elles avaient ainsi un caractère *mixte*, puisqu'elles étaient tantôt réglementaires, tantôt soumises à une approbation.

La loi de 1884, s'inspirant à cet égard de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, a fait encore un plus grand pas dans la voie de la véritable décentralisation, en accordant, en principe, au conseil municipal, le droit de *régler* définitivement les affaires de la commune par des délibérations exécutoires par elles-mêmes sans aucune approbation. Il en résulte que ces délibérations qui, autrefois, étaient une exception, sont devenues la *règle générale*.

Les délibérations réglementaires ne deviennent néanmoins exécutoires qu'un *mois* après le dépôt fait à la préfecture ou à la sous-préfecture, sauf au préfet à abréger ce délai (art. 68, *in fine*).

Le préfet n'a plus, comme sous la loi de 1837, le pouvoir d'en suspendre l'exécution pendant un autre délai de 30 jours.

§ II. Délibérations exécutoires après une approbation. — Les délibérations qui, *par exception*, ne sont exécutoires qu'après une approbation de l'autorité supérieure, sont indiquées, pour la plupart, dans l'article 68. Elles portent sur les objets prévus dans les 13 n°s suivants :

1° Les conditions des baux dont la durée *dépasse* dix-huit ans;

2° Les aliénations et échanges de propriétés communales;

3° Les acquisitions d'immeubles, les constructions nouvelles, les reconstructions entières ou partielles, les projets, plans et devis des grosses réparations et d'entretien, quand la dépense totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant *dépasse* les limites des ressources *ordinaires et extraordinaires* que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale (voir art. 139 et 141);

4° Les transactions (1);

(1) Par suite de l'abrogation de l'arrêté du 21 frimaire an XII, par l'article 168, la consultation de jurisconsultes n'est plus *obligatoire*,

Digitized by Google

5° Le changement d'affectation d'une propriété communale déjà affectée à un service public;

6° La vaine pâture (1);

7° Le classement, le déclassement, le redressement ou le prolongement, l'élargissement, la suppression, la dénomination des rues et places publiques (2), la création et la suppression des promenades, squares ou jardins publics, champs de foire, de tir ou de course, l'établissement des plans d'alignement et de nivellement des voies publiques municipales, les modifications à des plans d'alignement adoptés, le tarif des droits de voirie, le tarif des droits de stationnement et de location sur les dépendances de la grande voirie, et généralement les tarifs des droits divers à percevoir au profit des communes, en vertu de l'article 133 de la présente loi;

8° L'acceptation des dons et legs faits à la commune, lorsqu'il y a lieu à des réclamations des familles;

9° Le budget communal;

10° Les crédits supplémentaires;

11° Les contributions extraordinaires et les emprunts, sauf dans le cas prévu par l'article 141, modifié par la loi du 7 avril 1902;

12° Les octrois, dans les cas prévus aux articles 137 et 138 de la présente loi;

13° L'établissement, la suppression ou les changements des foires et marchés autres que les simples marchés d'approvisionnement (voir L. 10 août 1871, art. 46, n° 24, et L. 16 septembre 1879) (3).

En général, c'est au préfet qu'il appartient de rendre exécutoires, par son approbation, les délibérations ci-dessus, à moins que les lois et règlements n'aient exigé l'approbation, soit du Conseil général ou de la commission départementale, soit d'un décret ou d'une loi. — Dans les cas prévus aux nos 1, 2, 4 et 6, le préfet statue en conseil de préfecture. — Si le préfet refuse son approbation ou n'a pas fait connaître sa décision dans le délai d'un mois, à partir de la date du récépissé de la délibération, le conseil municipal peut se pourvoir devant le ministre de l'Intérieur (art. 69; v. conf. art. 6, D. 25 mars 1852 sur la centralisation).

(1) La loi du 9 juillet 1889, modifiée par la loi du 22 juin 1890, sur le code rural, a aboli le droit de parcours. Elle a aboli également le droit de vaine pâture, sauf au Conseil municipal ou aux habitants à en réclamer le maintien dans l'année; c'est alors au Conseil général de statuer et si les deux assemblées sont en désaccord, un décret en Conseil d'Etat décide entre elles.

(2) Les dénonciations ayant le caractère d'un hommage public restent soumises à l'autorisation du Chef de l'Etat (ordonn. du 10 juillet 1816).

(3) Ces derniers peuvent être l'objet de délibérations réglementaires.

Digitized by Google

En dehors des délibérations énumérées par l'art. 68 de la loi de 1884, il en existe d'autres soumises par la même loi à la nécessité d'une autorisation : actions judiciaires (autorisation du conseil de préfecture, art. 121), traités de gré à gré pour l'exécution des travaux communaux et répartition des taxes locales (autorisation du préfet, art. 115 et 140).

§ III. Avis. — Le conseil municipal donne son avis, toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements ou qu'il est demandé par l'administration supérieure (art. 61). On distingue ainsi les avis *nécessaires* que la loi prescrit de demander et les avis *facultatifs* que l'administration peut ou non provoquer. — Ces avis portent sur :

1° Les circonscriptions relatives aux cultes;

2° Les circonscriptions relatives à la distribution des secours publics;

3° Les projets d'alignement et de nivellement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages;

4° La création de bureaux de bienfaisance;

5° Les budgets et les comptes des hospices, hôpitaux et autres établissements de charité et de bienfaisance, des fabriques et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'Etat; les autorisations d'acquérir, d'aliéner, d'emprunter, de plaider ou de transiger demandées par les mêmes établissements; l'acceptation des dons et legs qui leur sont faits;

6° Enfin tous les objets sur lesquels les conseils municipaux sont appelés par les lois et règlements à donner leur avis et ceux sur lesquels ils seront consultés par le préfet.

Ces avis soit nécessaires, soit facultatifs, sont destinés à éclairer l'autorité supérieure; mais il ne la lient pas, et si l'autorité est quelquefois obligée de les demander, elle n'est jamais tenue de les suivre.

Il y a, toutefois, intérêt à distinguer les avis *nécessaires* des avis *facultatifs*, en ce que les avis nécessaires devant être demandés, si l'administration prenait une décision sans les avoir provoqués, elle commettrait un *excès de pouvoir* donnant lieu à un recours devant le Conseil d'Etat.

Au surplus, si le conseil municipal régulièrement requis et convoqué à cet effet, refuse ou néglige de donner son avis, il peut être passé outre (art. 70).

§ IV. Réclamations. — Le conseil municipal est appelé à réclamer contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition.

Digitized by Google

Pour comprendre cette attribution, il faut savoir que chaque année, la loi de finances répartit les impôts directs de répartition (les impôts : foncier sur les propriétés non bâties, personnel et mobilier et des portes et fenêtres) entre les départements; que le conseil général fait ensuite la répartition entre les arrondissements, et que le conseil d'arrondissement fait la répartition entre les communes; qu'enfin, dans chaque commune, la répartition est faite entre les contribuables par une commission de répartiteurs.

Le conseil municipal est chargé de réclamer annuellement contre le contingent qui lui a été assigné par le conseil d'arrondissement. Sa demande est soumise d'abord au conseil d'arrondissement qui l'examine dans la première partie de sa session, ensuite elle est soumise au conseil général qui statue définitivement.

Spécialement, en ce qui concerne la commission de répartiteurs chargée de faire la répartition entre les contribuables de la commune, la loi de 1884 a substitué le conseil municipal au maire pour la présentation des candidats parmi lesquels le préfet ou le sous-préfet doit choisir les membres qui ne font pas partie de droit de cette commission.

A cet effet, le conseil municipal dresse, chaque année, une liste contenant un nombre double de celui des répartiteurs et des répartiteurs suppléants à nommer, et, sur cette liste, le sous-préfet nomme les cinq répartiteurs visés dans l'article 9 de la loi du 3 frimaire an VII et les cinq répartiteurs suppléants (art. 61 *in fine*).

§ V. Vœux. — Le conseil municipal peut émettre des vœux sur tous les objets d'intérêt local (art. 61).

Les vœux, à la différence des avis qui sont provoqués par l'administration, sont abandonnés à l'initiative du conseil.

— En résumé : le conseil municipal *règle* les affaires de la commune soit d'une manière définitive, soit sous l'approbation de l'autorité supérieure, par des délibérations qui intéressent, en général, directement le patrimoine communal. — Il *éclaire* l'administration par ses *avis* dans des matières qui n'intéressent la commune qu'indirectement. — Il appelle son attention sur les besoins locaux par ses *vœux*.

Enfin, au point de vue de la contribution de la commune aux charges de l'Etat, il *réclame* contre le contingent qui lui est assigné dans les impôts de répartition.

Digitized by Google

Nous verrons également qu'en ce qui concerne spécialement la comptabilité communale, il exerce une mission de contrôle, en délibérant sur les comptes d'administration du maire et en arrêtant provisoirement les comptes de deniers du receveur municipal (art. 71, 151 et 157).

— D'après la loi de 1884, une expédition de *toute* délibération est adressée dans la *huitaine* par le maire au sous-préfet. Celui-ci en constate la réception sur un *registre* et en délivre immédiatement récépissé (art. 62).

Nullité ou annulabilité des délibérations. — Il importe à l'ordre public que les conseils municipaux se renferment dans les attributions qui leur sont dévolues et que leurs délibérations soient prises avec indépendance. Dans ce but :

D'une part, la loi déclare nulles *de plein droit :*

1° Les délibérations d'un conseil municipal portant *sur* un objet *étranger* à ses attributions ou prises *hors* de sa réunion légale, conformément à la législation antérieure;

2° Les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique; à cet égard, la nullité de plein droit est une innovation de la loi de 1884 (art. 63).

D'autre part, elle déclare *annulables :* les délibérations auxquelles auraient pris part les membres du conseil intéressés, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, à l'affaire qui en a fait l'objet (art. 64).

La nullité de *plein droit* est déclarée par le préfet en conseil de préfecture. Elle est prononcée par lui et peut être proposée ou opposée par les parties *intéressées,* à *toute époque.* Elle est ainsi absolue et perpétuelle, en même temps qu'elle est obligatoire (art. 65).

Dans le cas d'*annulabilité,* l'annulation est également prononcée par le préfet en conseil de préfecture; elle peut aussi être provoquée d'office par le préfet ou demandée par tout intéressé et même par un contribuable de la commune. Mais, à la différence de la nullité de *plein droit,* l'annulation est *facultative,* en ce sens que le préfet a un pouvoir d'appréciation pour la prononcer ou non; en outre, elle doit être *demandée* et *prononcée* dans un certain délai. A cet égard, le préfet a, pour la provoquer, un délai de 30 jours, à partir du dépôt du procès-verbal de la délibération à la sous-préfecture ou à la préfecture, et tout autre réclamant a 15 jours, à partir de l'affichage à la mairie, pour déposer

Digitized by Google

à la préfecture ou à la sous-préfecture sa demande en annulation dont il lui est donné récépissé. La décision du préfet doit intervenir dans le délai d'un mois; mais si, après le délai de 15 jours, aucune demande ne s'est produite, le préfet peut déclarer qu'il ne s'oppose pas à la délibération (art. 66).

— Dans tous les cas, l'arrêté du préfet peut être l'objet d'un recours devant le *Conseil d'Etat*. Pour entourer ce recours de plus de garanties, la loi accorde le droit de le former non seulement au conseil municipal, mais encore à toute partie intéressée : en outre, le pourvoi est introduit et jugé dans les formes du recours pour excès de pouvoir, c'est-à-dire sans avocat et sans frais (art. 67).

Actes spécialement interdits au conseil municipal. — Il est spécialement interdit au conseil municipal :

1° De publier des proclamations et adresses;

2° D'émettre des vœux politiques;

3° De se mettre en communication avec un ou plusieurs conseils municipaux, hors les cas prévus par la loi, notamment par les articles 116-118 (1).

La nullité des actes et des délibérations prises en violation de cette prohibition est une nullité de *plein droit*, qui doit être prononcée par le préfet, dans les formes dont il vient d'être parlé (art. 72).

— En dehors de ses attributions normales et ordinaires, le conseil municipal est appelé à exercer une attribution de l'ordre *politique*, en nommant un délégué et un suppléant pour l'élection des sénateurs. Dans ce cas particulier, il n'y a pas de débat; l'élection se fait au scrutin secret et à la majorité absolue des suffrages. Au surplus, le choix du con-

(1) Ces articles 116-118, en vue d'intérêts communs à plusieurs communes, permettent d'organiser entre les communes des *conférences intercommunales*, par analogie de ce que la loi du 10 août 1871 (art. 89-91) sur les conseils généraux a décidé pour les intérêts communs à plusieurs départements, en autorisant des *conférences interdépartementales*. Plusieurs communes sont, en effet, souvent intéressées à l'exécution et à l'entretien de certains travaux, tels qu'un chemin, un pont, une digue, un canal, ou à la fondation de certaines institutions, par ex. : d'établissements de bienfaisance ou d'écoles professionnelles.

Les conseils municipaux provoquent alors entre eux, par l'entremise de leurs présidents et après en avoir averti les préfets, une entente sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et intéressant à la fois leurs communes respectives (art. 116).

Les questions d'intérêt commun sont débattues dans des *conférences* où chaque conseil municipal est représenté par une *commis-*

Digitized by Google

seil peut se porter sur tous les électeurs de la commune, y compris les conseillers municipaux eux-mêmes, sans distinction entre eux. Le choix ne peut porter ni sur un député, ni sur un conseiller général, ni sur un conseiller d'arrondissement qui sont déjà électeurs de droit (art. 2, L. 2 août 1875 sur les élections des sénateurs et art. 4, Loi constitutionnelle du 24 février 1875).

Prérogatives individuelles des conseillers municipaux. — — Ainsi que nous le verrons, la qualité de conseiller municipal est indispensable pour être nommé maire ou adjoint (art. 73, L. 1884). En outre, la loi de 1884 et divers textes législatifs attribuent aux conseillers municipaux certaines prérogatives :

Ils peuvent être appelés à remplacer temporairement le maire suivant certaines distinctions (art. 82-85); à présider les sections électorales ou bureaux de vote (art. 17); — à assister le maire dans les adjudications publiques (art. 89); — à faire partie de la commission des répartiteurs dans les communes de 5,000 habitants et au-dessus (L. 3 frimaire an VIII, art. 9); — enfin ils peuvent être désignés par le préfet pour remplacer temporairement le sous-préfet (Ord. du 29 mars 1821, art. 3).

MAIRES ET ADJOINTS.

(Titre III, art. 73-109.)

Le nom de *maire* vient probablement du vieux mot *mayeur*, dérivé du latin *major*, pour désigner le plus grand, le chef

sion spéciale nommée à cet effet et composée de trois membres élus au scrutin secret.

Les préfets et les sous-préfets des départements et arrondissements comprenant les communes intéressées peuvent toujours assister à ces conférences.

Les décisions qui y sont prises ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés. Elles sont, en outre, subordonnées à la même sanction que les délibérations des conseils municipaux, lorsqu'elles ne sont exécutoires qu'en vertu d'une approbation donnée par l'autorité supérieure (art. 117).

Si des questions autres que celles prévues par l'article 116 étaient mises en discussion, le préfet du département où la conférence a lieu déclarerait la réunion dissoute, et toute délibération prise après cette déclaration donnerait lieu à l'application des dispositions et pénalités énoncées à l'article 34 de la loi du 10 août 1871, sur les conseils généraux (art. 18).

Digitized by Google

de la commune. Autrefois on l'appelait aussi, suivant les localités, *consul*, *jurat*, *capitoul*, *syndic*, *échevin*. Le nom de maire a été seul adopté par l'Assemblée constituante. La Constitution de l'an III avait appelé le chef de la commune *agent* municipal et les assesseurs, suppléants ou lieutenants de maire, *adjoints*. Depuis la loi de pluviôse an VIII, les dénominations de *maire* et d'*adjoint* n'ont pas cessé d'être employées.

Organisation.

Dans chaque commune, il y a *un maire* et *un* ou *plusieurs adjoints*, élus parmi les membres du conseil municipal.

Nombre des adjoints. — Le nombre des adjoints varie suivant la population de la commune. Il y a un adjoint dans les communes de 2,500 habitants et au-dessous; il y en a deux dans celles de 2,501 à 10,000. Dans les communes d'une population supérieure, il y a un adjoint de plus par chaque excédent de 25,000 habitants, sans que le nombre des adjoints puisse dépasser 12, sauf en ce qui concerne la ville de Lyon où le nombre des adjoints est porté à 17 (art. 73) (1).

Adjoint spécial. — En dehors des adjoints destinés à remplacer le maire, la loi de 1884, conformément à la loi de 1855, permet d'instituer un adjoint *spécial* lorsqu'un *obstacle quelconque* ou l'*éloignement* rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de la commune.

Cet adjoint est institué, sur la demande du conseil municipal, par un décret rendu en Conseil d'État.

Il est *élu* par le conseil et, d'après la loi de 1884, il est pris d'abord parmi les conseillers et, à défaut d'un conseiller résidant dans cette fraction de commune, ou s'il est empêché, parmi les habitants de la fraction.

Cet adjoint spécial remplit les fonctions d'officier de l'état civil et il peut être chargé de l'exécution des lois et règlements de police dans cette partie de la commune; mais il n'a pas d'autres attributions (art. 75).

(1) La ville de Paris est soumise à une organisation spéciale dont nous parlons plus loin.

Digitized by Google

Gratuité des fonctions municipales. — Au principe de la *gratuité* des fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal, la loi de 1884 apporte, toutefois, deux tempéraments qui étaient déjà consacrés par l'usage.

D'une part, elle permet de réclamer *le remboursement des frais que nécessite l'exécution* des mandats spéciaux, tels que frais de voyage et autres du même genre.

D'autre part, elle autorise le conseil municipal à voter, pour le maire, à titre de frais de représentation, des indemnités à prendre sur les ressources ordinaires de la commune (art. 74) (1).

§ I. Mode de nomination des maires et adjoints. — Le mode de nomination des maires et adjoints a beaucoup varié.

Sous l'Assemblée constituante, toutes les autorités communales étaient soumises à l'élection.

Le principe électif fut maintenu par la Constitution de l'an III.

Sous la loi fondamentale du 28 pluviôse an VIII, qui fit disparaître le système électif, les maires et les adjoints étaient nommés par le chef de l'Etat ou le préfet, suivant l'importance des communes, et pouvaient être pris même en dehors du conseil municipal.

En 1841, lorsqu'on rétablit l'élection pour les conseillers municipaux, les maires et les adjoints furent choisis par le pouvoir exécutif (chef de l'Etat ou préfet) parmi les membres du conseil.

Après la révolution de 1848, les maires et les adjoints furent élus, dans la plupart des communes, par les conseils municipaux.

Sous le second Empire, d'après la loi d'organisation du 5 mai 1855, les maires et adjoints étaient nommés par le chef de l'Etat ou le préfet, suivant l'importance des communes et ils pouvaient être choisis, même en dehors du conseil. C'était un retour à la loi du 28 pluviôse an VIII. Toutefois, une loi du 22 juillet 1870 obligeait le pouvoir exécutif à choisir parmi les membres du conseil.

(1) Un avis du Conseil d'Etat du 30 avril 1896 décide que le Préfet, chargé de régler le budget communal ne peut, s'il adopte le crédit porté au budget pour frais de représentation du maire, imposer à ce dernier l'obligation d'en justifier l'emploi, alors que cette justification serait au contraire valablement exigée pour le remboursement des frais nécessités par l'exécution de mandats spéciaux.

Digitized by Google

Après la chute du gouvernement impérial, un décret du Gouvernement de la Défense nationale chargea les conseils municipaux de nommer les maires et adjoints.

La loi du 14 avril 1871, rendue au moment de l'insurrection de la commune de Paris, conserva, en principe, aux conseils municipaux le droit de nommer les maires et adjoints; mais le chef du pouvoir exécutif était chargé de la nomination dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement et dans les villes de plus de 20,000 habitants.

En 1874, on était revenu à peu près au système de la loi de 1855. Le chef du pouvoir exécutif ou le préfet était chargé de nommer les maires et adjoints, en les choisissant, mais sous certaines restrictions, même en dehors du conseil.

Une loi de 1876 confiait au conseil municipal le droit de choisir parmi ses membres le maire et les adjoints; toutefois une exception était faite pour les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton dans lesquels la nomination était réservée au Président de la République.

Une loi du 28 mars 1882 fit disparaître cette exception, en décidant que dans toutes les communes (sauf ce qui concerne la ville de Paris) le maire et les adjoints seraient nommés par le conseil municipal.

C'est cette règle qu'a de nouveau consacrée la loi de 1884.

Formes de l'élection. — Le maire et les adjoints sont *élus* par le conseil municipal parmi *ses membres*, au scrutin secret et à la majorité absolue (1).

Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu (art. 76) (2).

La séance dans laquelle il est procédé à l'élection du maire

(1) La majorité absolue se calcule sur le nombre des suffrages exprimés et, par conséquent, déduction faite des bulletins blancs, ou ne contenant pas de désignation suffisante, ou dans lesquels les votants se seraient fait connaître. Les conseillers doivent remettre leur bulletin fermé au président (circulaire du 10 avril 1884).

(2) Autrefois, après deux scrutins, il y avait un scrutin de ballottage entre les deux candidats ayant obtenu le plus de voix au second tour; désormais le choix des votants n'est plus limité, il peut se porter sur un candidat qui n'aurait pas eu de suffrages aux deux premiers tours.

Digitized by Google

est présidée par le *plus âgé* des membres du conseil. Il résulte de la discussion de la loi que le maire élu préside ensuite le conseil pour l'élection des adjoints.

Pour toute élection du maire et des adjoints, les membres du conseil municipal sont convoqués dans les formes et délais prévus par l'article 48, c'est-à-dire à trois jours francs, par écrit et à domicile; la convocation contient la mention spéciale de l'élection à laquelle il doit être procédé.

Avant toute convocation, il est procédé aux élections qui pourraient être nécessaires pour *compléter* le conseil. Si, après les élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, le conseil municipal procède néanmoins à l'élection du maire et des adjoints, à moins qu'il ne soit réduit aux trois quarts de ses membres, cas auquel il y aurait lieu de recourir à de nouvelles élections complémentaires dans le délai d'un mois, à dater de la dernière vacance (art. 77).

Les nominations sont rendues *publiques* dans les vingt-quatre heures de leur date, par voie d'affiche à la porte de la mairie; elles sont, dans le même délai, notifiées au sous-préfet (art. 78).

Contentieux de l'élection. — L'élection du maire et des adjoints peut être arguée de *nullité* dans les conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre les élections du conseil municipal; mais le délai de cinq jours court à partir de vingt-quatre heures après l'élection.

Lorsque l'élection est annulée ou que pour toute autre cause le maire ou les adjoints ont cessé leurs fonctions, le conseil municipal, s'il est au complet, est convoqué pour procéder au remplacement dans le délai de quinzaine. — S'il y a lieu de compléter le conseil, il est procédé aux élections complémentaires dans la quinzaine de la vacance et le nouveau maire est élu dans la quinzaine qui suit. Si, après les élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, on applique les règles indiquées plus haut dans l'article 77 (art. 79).

Incapacités spéciales. — Le maire et les adjoints (sauf les adjoints *spéciaux*) devant être pris dans le conseil municipal, sont d'abord soumis aux mêmes règles d'inéligibilité ou d'incompatibilité que celles qui concernent les conseillers municipaux.

Digitized by Google

En outre, la loi établit quelques incompatibilités spéciales entre certaines fonctions ou emplois et les fonctions de maire ou d'adjoint.

Ne peuvent, en effet, exercer, même temporairement, les fonctions de maire ou d'adjoint :

Les agents et employés des administrations financières; les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers et les percepteurs;

Les agents des forêts;

Ceux des postes et des télégraphes;

Les gardes des établissements publics et des particuliers.

Spécialement les agents salariés du maire ne peuvent être adjoints (art. 80).

§ II. Durée des fonctions. — Les maires et les adjoints sont nommés pour la même durée que le conseil municipal, c'est-à-dire pour quatre ans.

Ils continuent l'exercice de leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs, sauf l'application des articles 80, 86 et 87 (1).

Toutefois, en cas de renouvellement intégral, les fonctions de maire et d'adjoint sont, à partir de l'*installation* du *nouveau conseil* jusqu'à l'élection du maire, exercées par les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau (art. 81).

§ III. Délégations et remplacements. — Le maire, seul chargé de l'administration, peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, *déléguer*, par arrêté, une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses *adjoints*, et en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, à des *membres du conseil* municipal (2). Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées (art. 82).

— Le remplacement du maire peut avoir lieu dans plusieurs circonstances :

1° Dans le cas spécialement prévu par la loi de 1884 où

(1) L'article 80 vise les cas d'incompatibilité spéciale dont nous venons de parler. — L'article 86 vise les cas de révocation ou de suspension. — L'article 87 vise le cas où une délégation remplace le conseil municipal. Dans ce dernier cas, le président ou le vice-président de la délégation remplit les fonctions de maire et ses pouvoirs prennent fin dès l'installation du nouveau conseil.

(2) Il n'est pas nécessaire que la délégation soit donnée dans l'ordre du tableau, comme on le décidait sous la législation antérieure.

Digitized by Google

tions conférées aux corps municipaux celles propres au *pouvoir municipal* présente aussi le maire, en première ligne, comme chef de l'association communale qui est, en effet, sa qualité dominante, d'autant plus qu'il est élu par le conseil municipal.

Il importe de distinguer les deux espèces de fonctions qu'exerce le maire, soit en qualité d'agent de la commune, soit en qualité d'agent du pouvoir central, car, pour les premières, il est simplement sous *la surveillance* de l'administration supérieure, tandis que pour les secondes, il est sous son *autorité*.

Dans le premier cas, l'administration supérieure peut lui donner des *instructions;* dans le second cas, elle peut lui donner des *ordres*.

— Nous indiquerons d'abord les attributions du maire en qualité d'agent du pouvoir central et nous traiterons ensuite de ses attributions les plus importantes, de celles qu'il exerce comme agent de la commune et qui exigeront plus de développement.

§ I. Attributions du maire en qualité d'agent du pouvoir central et de délégué de l'administration supérieure. — Le maire est chargé, sous l'*autorité* de l'administration supérieure, et en dehors de tout contrôle du conseil municipal :

1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements. La publication des lois résulte d'un certain délai. Ce délai est d'un jour franc à partir de la réception au chef-lieu d'arrondissement du *Journal officiel*, ou d'un délai qui varie suivant les distances de Paris au chef-lieu du département, pour les lois et décrets qui n'auraient pas été insérés au *Journal officiel* et qui l'auraient été au Bulletin des lois (art. 1, C. civ. et décret du 5 novembre 1870). Le maire peut être chargé de donner à la loi une publication plus efficace par affiches, son de trompe ou de tambour, soit en cas d'urgence, soit pour compléter la publication légale;

2° De l'exécution des mesures de sûreté générale;

3° Des fonctions *spéciales* qui lui sont attribuées par les lois (art. 92). Ces fonctions sont nombreuses et variées. Ainsi le maire est chargé de présider la commission municipale qui doit procéder à la révision des listes électorales; de dresser les tableaux de recensement des jeunes gens soumis au tirage au sort pour former le contingent cantonal, en

Digitized by Google

matière de recrutement militaire; de publier les rôles déclarés exécutoires par le préfet, en matière d'impôts directs; de recevoir, en cas d'expropriation, les réclamations des intéressés, après le dépôt à la mairie du plan parcellaire indiquant les propriétés sujettes à l'expropriation, etc., etc.

C'est ainsi encore que la loi de 1884 lui délègue, ou à son défaut, au sous-préfet, le soin de pourvoir d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment, sans distinction de culte, ni de croyance (art. 93) (1).

§ II. ATTRIBUTIONS DU MAIRE EN QUALITÉ D'AGENT DE LA COMMUNE ET DE CHEF DE L'ASSOCIATION COMMUNALE. — En qualité d'agent de la commune, le maire exerce ses attributions : 1° tantôt sous le contrôle du conseil municipal et la surveillance de l'administration supérieure; 2° tantôt sous la simple surveillance de l'administration supérieure.

I. Attributions exercées sous le CONTRÔLE *du conseil municipal et la* SURVEILLANCE *de l'administration supérieure.* — Dans cet ordre d'attributions, le maire est préposé à la gestion des intérêts communaux; il est le mandataire légal de la commune, chargé de la représenter dans les actes relatifs à son patrimoine au point de vue civil, financier ou judiciaire; il est l'agent d'exécution des délibérations du conseil municipal.

L'article 90 énumère, à cet égard, les attributions dont il est investi.

Le maire est chargé, sous le *contrôle* du conseil municipal et la *surveillance* de l'administration supérieure :

1° De conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits;

2° De gérer les revenus, de surveiller les établissements communaux et la comptabilité communale;

3° De préparer et proposer le budget et ordonnancer les dépenses;

(1) Il résulte des observations faites dans la discussion de cet article que le législateur n'a pas entendu porter atteinte au droit des familles de recourir aux cérémonies religieuses pour les obsèques de la personne décédée.

Une loi du 15 novembre 1887, sur la liberté des funérailles, décide, au surplus, que tout majeur ou mineur émancipé, en état de tester, peut régler les conditions de ses funérailles, notamment en ce qui concerne le caractère civil ou religieux à leur donner et le mode de sa sépulture.

Digitized by Google

4° De diriger les travaux communaux;

5° De pourvoir aux mesures relatives à la voirie municipale;

6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements et par les articles 68 et 69 de la présente loi;

7° De passer, dans les mêmes formes, les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la présente loi;

8° De représenter la commune en justice, soit en demandant, soit en défendant;

9° De prendre, de concert avec les propriétaires ou les détenteurs du droit de chasse, dans les buissons, bois et forêts, toutes les mesures nécessaires à la destruction des animaux nuisibles, désignés dans l'arrêté du préfet, pris en vertu de l'article 9 de la loi du 3 mai 1844; — de faire, pendant le temps de neige, à défaut des détenteurs du droit de chasse, à ce dûment invités, détourner les loups et sangliers réunis sur le territoire; de requérir, à l'effet de les détruire, les habitants avec armes et chiens propres à la chasse de ces animaux; — de surveiller et d'assurer l'exécution des mesures ci-dessus et d'en dresser procès-verbal;

10° Et, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal(1).

On a quelquefois assimilé le maire à un tuteur et la commune à un mineur. Cette assimilation n'est pas tout à fait exacte. Le tuteur peut faire, en général, tous les actes d'administration sans autorisation. Le maire, au contraire, ne peut faire, de sa propre autorité, que des actes conservatoires, tels qu'une interruption de prescription, une acceptation, à *titre provisoire*, de dons et legs. Il ne peut faire les actes d'administration qu'autant qu'ils ont été autorisés par le conseil municipal.

Spécialement, quand le maire procède à une adjudication publique pour le compte de la commune, il est *assisté* de deux membres du conseil municipal désignés d'avance par le conseil ou, à défaut de cette désignation, appelés dans l'ordre du tableau. Le receveur municipal est, du reste, appelé à toutes les adjudications. Toutes les difficultés qui peuvent s'élever sur les opérations préparatoires de l'adjudication sont résolues séance tenante, par le maire et les deux

(1) Pour les actes de la vie civile des communes, le maire est lié par la délibération du conseil municipal et fait des *actes de gestion*.

Digitized by Google

assistants, à la majorité des voix, sauf le recours de droit. Ces règles ne dérogent pas aux prescriptions du décret du 17 mai 1809 relatives à la mise en ferme des octrois (art. 89).

II. *Attributions exercées sous la* SIMPLE SURVEILLANCE *de l'administration supérieure.* — Dans cet ordre d'attributions, le maire a un pouvoir *propre*, indépendant du conseil municipal. Il est investi, en qualité de *magistrat* municipal, d'une partie de la puissance publique et fait des actes d'autorité et non des actes de gestion. C'est à ce titre qu'il est chargé : 1° de nommer à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances ne fixent pas un droit spécial de nomination (1), de suspendre et de révoquer les titulaires de ces emplois ; de les faire assermenter et commissionner, à la condition qu'ils soient agréés par le préfet et le sous-préfet (art. 88); 2° de prendre toutes les mesures ayant pour objet la police municipale ou rurale et d'assurer l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs (art. 91).

RÈGLES RELATIVES AUX POUVOIRS DU MAIRE EN MATIÈRE DE POLICE. — Le maire, en sa qualité de *magistrat* municipal, est investi, sous la simple surveillance de l'administration supérieure, d'un pouvoir de police très important.

Arrêtés du maire, en matière de police. — Dans l'intérêt de la police, le maire prend des arrêtés à l'effet :

1° D'ordonner les mesures *locales* sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité;

2° De publier de nouveau les lois et les règlements de police et de rappeler les citoyens à leur observation (art. 94).

Les arrêtés pris par le maire sont immédiatement adressés au sous-préfet, ou dans l'arrondissement du chef-lieu, au préfet.

Le préfet peut les *annuler* ou en *suspendre* l'exécution

(1) Le maire nomme le secrétaire et les employés de la mairie, le bibliothécaire, le conservateur du musée, l'architecte, les pâtres communaux, les sergents de ville, les cantonniers de la commune. Il peut nommer les gardes champêtres sous la condition, comme nous le verrons, qu'ils soient agréés et commissionnés par le préfet ou le sous-préfet (art. 102).

Il ne peut nommer les gardes-forestiers, les commissaires de police, les instituteurs, ni les receveurs municipaux.

Digitized by Google

(art. 95). Il faut observer que ce droit d'annulation ou de suspension des divers arrêtés du maire n'emporte pas pour le préfet le pouvoir de les modifier; autrement le préfet se substituerait au maire. Il peut, toutefois, vaincre la résistance du maire, soit en suspendant celui-ci de ses fonctions, soit en prenant un arrêté réglementaire dans l'intérêt du département.

— Le maire procède tantôt par arrêtés *réglementaires* ou généraux, tantôt par arrêtés *individuels*, notamment en matière d'alignement. Les premiers ne sont obligatoires qu'autant qu'ils ont été *publiés et affichés* et les seconds ne le deviennent qu'autant qu'ils ont été *notifiés* aux parties intéressées.

La publication est constatée par une déclaration certifiée par le maire. La notification aux particuliers est établie par le récépissé de la partie intéressée ou, à son défaut, par l'original de la notification conservé dans les archives de la mairie.

Les arrêtés, actes de publication et de notification sont inscrits à leur date sur le registre de la mairie (art. 96).

Les arrêtés *réglementaires* du maire se divisent en deux classes : 1° les arrêtés *permanents;* 2° les arrêtés *temporaires.*

Les arrêtés permanents ne sont exécutoires qu'*un mois* après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés délivrés par le sous-préfet ou le préfet; néanmoins, en cas d'urgence, le préfet peut en autoriser l'exécution immédiate (art. 95).

Les arrêtés temporaires sont immédiatement exécutoires, dès le lendemain de leur publication, sauf au préfet à les annuler, en respectant les droits acquis.

— La sanction des arrêtés de police des maires, comme de ceux faits par le chef de l'Etat ou le préfet, se trouve dans l'article 471 du Code pénal, qui punit d'une amende de un à cinq francs toute contravention à un arrêté *légalement* fait par l'autorité administrative. Les tribunaux de simple police ont ainsi le droit d'examiner si le règlement a été légalement fait.

Matières soumises au droit de police du maire. — Le droit de police du maire a pour objet la police municipale proprement dite et la police rurale. En outre, il a certains pouvoirs de police, même sur la grande voirie, dans l'intérieur des agglomérations.

Digitized by Google

Police municipale et rurale. — La police municipale a pour objet général d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques; il en est de même, dans les campagnes, de la police rurale qui a en outre pour objet la protection de la propriété rurale.

La loi de 1884 (art. 97) énumérait déjà les matières comprises dans la police municipale :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et *voies publiques*, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou aux autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute, ou celle de rien jeter par les fenêtres qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles;

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique; telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la *tranquillité publique;*

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics;

4° Le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les *cimetières*, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort (1);

5° L'inspection sur la fidélité du débit des *denrées* qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vente;

6° Le soin de prévenir, par des précautions convenables et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties,

(1) Cette disposition est empruntée au décret du 2 prairial an XII, sur la police des cimetières, tel qu'il a été modifié par la loi du 14 novembre 1881 qui abroge l'article 15 de ce décret, d'après lequel il devait y avoir un lieu particulier d'inhumation pour les différents cultes.

Le droit de régler le mode de transport des personnes décédées est contraire au décret du 18 mai 1806 (voir au surplus le décret du 25 mars 1852, art. 1, tableau A, § 39, qui réserve l'intervention du préfet, quand le transport est fait en dehors du département.

Digitized by Google

reconnaît d'une manière formelle, en ce qui touche la *circulation* sur la voie publique, la police des routes nationales et départementales et des autres voies de communication dans l'*intérieur* des agglomérations. Il peut ainsi prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la commodité, la liberté et la sécurité du passage sur toutes les voies publiques de la grande ou de la petite voirie.

Le législateur, en ne parlant que de la *circulation*, a voulu faire une réserve au sujet des pouvoirs qui appartiennent sur d'autres objets à l'autorité supérieure en matière de grande voirie, de grande ou de moyenne vicinalité, par exemple, pour les autorisations de bâtir le long de la voie publique, les alignements individuels et les simples permissions de voirie.

En dehors de cette réserve, il n'a pas entendu restreindre les attributions de police municipale du maire à l'égard des mesures ayant pour objet le bon ordre, la sécurité ou la salubrité publiques (Circulaire du 15 mai 1884).

Il peut, moyennant le paiement de redevances fixées par un tarif dûment établi, sous les réserves imposées au profit de l'Etat par l'article 7 de la loi du 11 frimaire an VII, donner des *permis de stationnement* ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics (1).

— D'après la loi de 1884, le maire est appelé à donner son *avis* à l'autorité compétente quand il s'agit de la délivrance des alignements individuels, des autorisations de bâtir, et autres permissions de voirie, qu'il ne peut délivrer lui-même (2).

Avant la loi de 1884 les simples permissions de voirie, à la différence des alignements individuels et des autorisations de bâtir, étant purement facultatives, le préfet, en cas de refus du maire de les délivrer, ne pouvait se substituer à lui.

(1) Cette disposition qui a fait cesser les difficultés qui s'étaient élevées à cet égard et qui confirme d'ailleurs les décisions de la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, n'abroge pas l'article 471 du Code pénal, concernant les dépôts sur la voie publique dans les cas de nécessité ou de force majeure. Ces dépôts peuvent avoir lieu, en principe, sans autorisation (Circulaire du 15 mai 1884).

(2) Pour la grande voirie (routes nationales et départementales) et pour les chemins de grande et de moyenne communication, ainsi que pour les rues qui y font suite, c'est le préfet ou le sous-préfet qui délivre les alignements, les autorisations de bâtir et les permissions de voirie.

Digitized by Google

La loi de 1884 contient encore à cet égard une innovation. Aux termes de l'article 98 *in fine*, les permissions de voirie, à titre précaire ou essentiellement révocable, sur les voies publiques qui sont placées dans les attributions du maire, et ayant pour objet notamment l'établissement dans le sol de la voie publique des canalisations destinées au passage ou à la conduite soit de l'eau, soit du gaz, peuvent, en cas de refus du maire non justifié par l'intérêt général, être accordées par le *préfet* (art. 98).

Conciliation des pouvoirs de police du maire avec ceux du préfet. — Les pouvoirs de police appartenant au maire, dans la commune, ne peuvent faire obstacle au droit du *préfet* de prendre pour toutes les communes du département ou *plusieurs* d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé par le préfet à l'égard d'une *seule* commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat (art. 99).

Le droit de police qui appartient au préfet pour le département, en vertu des lois de l'Assemblée constituante (L. 22 décembre 1789, — 8 janvier 1790), doit se concilier avec celui du maire. Le préfet ne peut prendre des arrêtés sur des matières qui font également l'objet de la police municipale qu'autant que les mesures par lui ordonnées ont un caractère d'*utilité générale* et ne concernent pas exclusivement l'intérêt des habitants d'une commune; autrement le préfet empiéterait sur les attributions du maire. La distinction entre les mesures ayant une utilité générale et celles ne concernant que l'utitité locale ou communale est quelquefois très délicate. En tout cas, ce n'est pas nécessairement d'après l'application plus ou moins étendue de la mesure qu'il faut déterminer le droit du préfet.

Un règlement de police applicable à *toutes* les communes du département, sur des matières pouvant également faire l'objet de la police municipale, ne serait pas valable, s'il n'avait pas un caractère d'*utilité générale* (1). A l'inverse, la

(1) C'est ainsi que la Cour de cassation déclare illégaux les arrêtés d'un préfet fixant, dans les communes du département, l'heure du balayage et du nettoiement des voies publiques (28 juin 1861), ou prescrivant aux habitants l'échardonnage de leurs propriétés (26 janvier

Digitized by Google

loi de 1884, tranchant les difficultés et les controverses élevées à ce sujet, reconnaît qu'un règlement, pris pour une *seule commune*, peut avoir ce caractère, bien que son application soit restreinte aux limites d'une simple circonscription territoriale d'une commune. Mais dans ce dernier cas, en raison de son application restreinte, la loi exige que le préfet ne prenne son arrêté de police qu'au refus du maire et après l'avoir mis en demeure de faire lui-même le règlement (1).

— Une disposition de la loi de 1884, qui se rattache à l'exercice du droit de police du maire, concerne spécialement la *sonnerie des cloches* des églises. Pour prévenir les difficultés et les conflits entre l'autorité civile et l'autorité religieuse, le législateur, tout en reconnaissant que les cloches des églises sont spécialement affectées aux cérémonies du culte, déclare qu'elles peuvent être employées dans les cas de *péril commun* qui exigent un prompt secours et dans les circonstances où cet emploi est prescrit par des dipositions de lois ou règlements ou autorisé par les usages locaux. Il décide que les sonneries religieuses, comme les sonneries civiles, seront l'objet d'un règlement concerté entre l'évêque et le préfet ou entre le préfet et le consistoire et arrêté, en cas de désaccord, par le ministre des Cultes (art. 100).

Afin d'assurer l'indépendance des autorités civiles et religieuses relativement à l'usage des sonneries, le législateur exige qu'une clef du clocher soit déposée entre les mains des titulaires ecclésiastiques et une autre entre les mains du maire, qui ne pourra en faire usage que dans les circonstances prévues par les lois ou règlements. Si l'entrée du clocher n'est pas indépendante de celle de l'église, une clef de la porte de l'église doit être déposée entre les mains du maire (art. 101).

1866); — qu'à l'inverse, elle déclare obligatoires, comme ayant le caractère d'utilité générale, les arrêtés réglementant les couvertures en chaume, les bals publics, les heures d'ouverture et de fermeture des débits de boissons, la divagation des chiens, les dépôts de fumiers ou d'immondices près les habitations (12 septembre 1845, 19 et 26 janvier 1856, 15 novembre 1856, 17 mai 1861, 4 janvier 1862, 6 juillet 1869, 17 janvier 1868), ou l'arrêté interdisant dans le département l'importation de plants de vigne provenant de pays atteints par le phylloxéra (9 novembre 1878).

(1) On comprendrait qu'un arrêté applicable à une seule commune intéressât cependant tout ou partie d'un département, si, par exemple, il prescrivait aux propriétaires de mares ou d'étables de prendre des précautions ou d'exécuter certains travaux pour éviter une insalubrité pouvant atteindre une portion du département.

Digitized by Google

Organisation du personnel de la police. — La loi de 1884, reproduisant à peu près les dispositions de la loi du 24 juillet 1867 et du 20 janvier 1874 distingue, quant à l'organisation du personnel de la police, entre les villes ayant ou non plus de 40,000 habitants.

Dans les villes ayant plus de 40,000 habitants, l'organisation du personnel chargé du service de la police est réglée sur l'*avis* du conseil municipal, par *décrets* du Président de la République. La loi de 1884 n'exige plus qu'il s'agisse d'un chef-lieu de département, ni que le Conseil d'Etat intervienne. — Dans les autres communes, l'organisation est réglée par le maire.

Mais dans toutes les communes, même dans celles qui ont plus de 40,000 habitants, la loi de 1884 réserve au maire la nomination des inspecteurs de police, des brigadiers et sous-brigadiers et des agents de police, pourvu toutefois qu'ils soient agréés par le préfet ou le sous-préfet. En outre, dans toutes les communes, le maire peut les suspendre, le préfet seul pouvant les révoquer.

La dépense relative à la police municipale est obligatoire, et si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour cette dépense ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par décret du Président de la République, le Conseil d'Etat entendu (art. 103) (1).

Responsabilité civile des communes. — La responsabilité civile des communes se lie intimement aux pouvoirs de police conférés au maire; car elle pourra être encourue par suite du défaut ou de l'insuffisance des mesures prises pour empêcher les dommages causés.

— L'Assemblée constituante, dans un décret du 23 février 1790, déclarait, d'une manière générale, la commune responsable du dommage qu'elle aurait pu empêcher dans le sein de son territoire et de celui causé dans la commune

(1) Des dispositions spéciales régissent la ville de Lyon et quelques communes environnantes. Dans l'agglomération lyonnaise, le préfet du Rhône exerce les mêmes attributions que celles qu'exerce le préfet de police à Paris et dans les communes suburbaines de la Seine. Les maires restent investis de tous les pouvoirs de police conférés aux administrations municipales par les § 1, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 97. Ils sont, en outre, chargés du maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics (art. 104 et 105).

Digitized by Google

voisine à laquelle elle aurait refusé son assistance. Elle établissait ainsi une sorte de solidarité entre tous les membres de la commune et un devoir d'assistance mutuelle entre les communes elles-mêmes.

La loi du 10 vendémiaire an IV (2 octobre 1795), rendue dans des circonstances exceptionnelles, au moment où les sections de la commune de Paris, vaincues plus tard par Bonaparte, étaient insurgées contre la Convention nationale, vint confirmer le principe de l'Assemblée constituante, en précisant les cas de responsabilité de la commune.

Cette loi déclarait la commune responsable des délits commis à force ouverte ou par violence sur son territoire par des *attroupements* et *rassemblements* armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés, ainsi que des dommages-intérêts pouvant en résulter.

La commune ne pouvait échapper à la responsabilité qu'en prouvant que les rassemblements étaient formés d'individus *étrangers* et qu'elle avait pris toutes les *mesures* nécessaires pour prévenir les délits. En outre, elle sanctionnait d'une manière rigoureuse la responsabilité. En cas de non-restitution des objets enlevés, elle obligeait la commune à payer le *double* de leur valeur et dans le cas où les habitants de la commune avaient pris part aux délits commis sur son territoire, la commune était tenue pénalement d'une *amende* égale au montant de la réparation.

— La loi de 1884 maintient le principe de la responsabilité établie par la loi de l'an IV, mais elle en atténue la rigueur et la renferme dans des limites plus équitables (1).

Les communes sont *civilement* responsables des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis à *force ouverte* ou par *violence* sur leur territoire par des *attroupements* ou *rassemblements* armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées.

Les dommages-intérêts dont la commune est responsable sont répartis entre tous les habitants *domiciliés* dans ladite commune, en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes (art. 106).

(1) M. Batbie, au Sénat, demandait l'abrogation pure et simple de la loi de vendémiaire an IV, rendue dans des circonstances exceptionnelles. Il observait que la responsabilité de la commune ne devait pas plus être encourue que celle de l'Etat ou du département et qu'il y a inconséquence à rendre la commune responsable du dommage commis par un attroupement et à la mettre à l'abri de toute responsabilité pour le dommage causé par le malfaiteur.

Digitized by Google

Si les attroupements et rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégâts et dommages causés dans la *proportion* qui est fixée par les *tribunaux* (art. 107).

D'après la loi de 1884, la responsabilité établie par les articles précédents n'a pas lieu dans trois cas :

1° Lorsque la commune peut prouver que toutes les *mesures* qui étaient en son pouvoir avaient été prises, à l'effet de prévenir les attroupements et rassemblements et d'en faire connaître les auteurs (1);

2° Dans les communes où la municipalité *n'a pas* la disposition de la police locale ni de la *force armée;* exception qui s'applique à Paris et à Lyon et aux villes déclarées en état de siège;

3° Lorsque les dommages causés sont le résultat d'un *fait de guerre* (art. 108).

Au surplus, la commune déclarée responsable peut exercer son recours contre les auteurs et complices du désordre (art. 109).

Voies de recours contre les arrêtés du maire. — Les voies de recours contre les arrêtés du maire sont :

1° Le recours gracieux en rétractation, devant le maire lui-même, à l'effet d'obtenir l'annulation ou la réformation de son arrêté;

2° Le recours à ses supérieurs hiérarchiques, sous-préfet, préfet et ministre;

3° Le recours contentieux proprement dit devant la juridiction administrative, notamment devant le Conseil d'État, lorsqu'il est fondé sur la violation d'un droit, afin d'obtenir la réformation de l'acte attaqué ; — et spécialement le recours direct au Conseil d'Etat tendant à l'annulation de l'arrêté, lorsque le recours est fondé sur l'*excès de pouvoir*, seul recours contentieux qui puisse être admis contre les arrêtés généraux et réglementaires.

(1) Sous l'empire de la loi de vendémiaire an IV, on s'était demandé s'il ne fallait pas la réunion de deux circonstances pour que la commune échappât à la responsabilité : 1° qu'elle eût pris toutes les mesures pour prévenir le dommage; 2° que les rassemblements eussent été composés d'individus étrangers à la commune. Cette question est tranchée par la loi de 1884, dans le sens admis déjà par la jurisprudence, qu'il suffit de prouver que toutes les mesures ont été prises pour prévenir les attroupements et en faire connaître les auteurs.

Digitized by Google

Organisation spéciale du département de la Seine et des villes de Paris et Lyon.

Le Département de la Seine et les villes de Paris et Lyon sont régis par des règles particulières.

Département de la Seine. — Les autorités qui fonctionnent, dans le département de la Seine, comprennent : le préfet de la Seine et le préfet de police, chargés de l'administration active — un conseil général, représentant l'administration délibérative et consultative — un conseil de préfecture chargé principalement de l'administration contentieuse.

Nous avons vu les règles spéciales concernant l'organisation du conseil de préfecture dont les attributions sont les mêmes que dans les autres départements.

Nous n'avons qu'à signaler les particularités que présentent l'administration active et l'administration délibérative et consultative.

Administration active. Dans le département de la Seine, l'administration *active* est représentée par le préfet de la Seine et le préfet de police.

Le préfet de la Seine (dont le traitement est de 50.000 fr.) a, de plus que les autres préfets, l'administration économique de la commune chef-lieu, c'est-à-dire de la ville de Paris et sa représentation en justice. Il a de moins qu'eux la police du département.

Le préfet de police (dont le traitement est de 40.000 fr.) est chargé, non seulement de la police municipale de Paris, mais aussi de la police générale du département de la Seine et de quelques communes du département de Seine-et-Oise (Saint-Cloud, Enghien, Sèvres, Meudon). Il exerce même, dans les communes du département de la Seine, les fonctions de simple police municipale (Loi du 10 juin 1853).

Administration délibérative et consultative. D'après la loi du 16 septembre 1871, prorogée par diverses lois, l'administration *délibérative* et *consultative* est représentée dans le département de la Seine par un *Conseil général* qui se compose : 1° des 80 membres du Conseil municipal de Paris ; 2° de 21 membres (L. 12 avril 1893) élus dans les arrondisse-

Digitized by Google

ments de Sceaux et de Saint-Denis, à raison d'un membre par canton (1).

Les conditions d'électorat (L. 29 mars 1886) et d'éligibilité sont les mêmes que dans les autres départements, sauf que tous les conseillers sont élus pour 4 ans (L. 2 avril 1896).

Il est à remarquer :

1° Qu'il n'y a pas de *commission départementale*, comme dans les autres départements;

2° Que la tenue des *sessions* et *séances* du Conseil général de la Seine est encore régie par l'ancienne loi du 22 juin 1833 et qu'ainsi l'époque et la durée des sessions sont fixées par décret; qu'en outre, le contentieux des élections appartient au conseil de préfecture; mais les séances ont été rendues *publiques* en 1886 (2);

3° Qu'enfin les *attributions* du Conseil général de la Seine sont encore réglées par les anciennes lois du 10 mai 1838 et du 18 juillet 1866.

— L'arrondissement de Paris n'a pas de Conseil d'arrondissement. La ville de Paris formant à elle seule l'arrondissement, son Conseil d'arrondissement ne pourrait que se confondre avec son Conseil municipal.

Les arrondissements de Sceaux et Saint-Denis ont chacun, un Conseil d'arrondissement : de 9 membres, pour celui de Sceaux et de 12 membres, pour celui de Saint-Denis (L. 12 avril 1893). Ces conseils se réunissent, lors de leur session, à la Préfecture de la Seine (3).

Ville de Paris. — L'origine de l'administration propre de la ville de Paris remonte au *collège des nautoniers* dont les chefs devinrent chefs de la commune de Paris. C'est pour cela que dans les armes de la ville de Paris figure un vaisseau (*Fluctuat, nec mergitur*).

Administration active. L'administration *active* de la ville de Paris est exercée par le préfet de la Seine, le préfet de police et, pour chacun des 20 arrondissements de Paris, par un maire et trois adjoints *choisis* par le chef du pouvoir

(1) Plusieurs propositions ont été faites et sont encore soumises à l'examen des Chambres législatives, dans le but d'organiser un Conseil général de la Seine, tout à fait distinct du Conseil municipal.

(2) Une loi du 5 juillet 1886 établit la *publicité* des séances du Conseil municipal de Paris et du Conseil général de la Seine.

(3) Nous rappelons que les sous-préfectures de Sceaux et de Saint-Denis sont supprimées et que l'administration de ces arrondissements a été rattachée à la préfecture de la Seine (L. 2 avril 1880).

Digitized by Google

exécutif et qui ne peuvent être membres du Conseil municipal (art. 16 L. 14 avril 1871) (1).

Le *préfet de la Seine* a la représentation économique et la représentation légale de la ville de Paris.

Le *préfet de police* a la direction de la police municipale.

Les *maires* et *adjoints* des arrondissements municipaux sont simplement chargés des attributions concernant l'état civil, les élections, le jury, l'instruction primaire, l'assistance publique, les contributions directes.

Administration délibérative et consultative. — L'administration *délibérative* et *consultative* était, sous le régime précédent, représentée par une commission de soixante membres qui étaient nommés par le Chef de l'Etat.

Depuis la loi du 14 avril 1871, sur les élections municipales, Paris a un *Conseil électif*, comme il en avait un sous la Royauté de 1830. Ce Conseil se compose de 80 membres élus par le suffrage universel, conformément à la loi sur l'électorat municipal (art. 8 L. 14 avril 1871). — En vertu de la loi du 2 avril 1896, ils sont élus pour 4 ans.

Les vingt arrondissements de Paris nomment chacun quatre membres du Conseil. Ceux-ci sont élus par scrutin individuel, à la majorité absolue, à raison d'un membre par quartier (art. 10 L. 14 avril 1871).

Le Conseil municipal de Paris a, comme les conseils des autres communes, quatre sessions ordinaires, mais dont la durée ne peut excéder dix jours, sauf la session ordinaire où le budget est discuté et qui peut durer six semaines (art. 11 L. 1871).

Au commencement de chaque session ordinaire, le Conseil nomme, au scrutin secret et à la majorité, son *président*, ses *vice-présidents* et ses *secrétaires*.

Pour les sessions extraordinaires qui sont tenues dans l'intervalle, on maintient le bureau de la dernière session ordinaire (art. 12 L. 1871).

Le préfet de la Seine et le préfet de police ont entrée au Conseil. Ils sont entendus toutes les fois qu'ils le demandent (art. 13 L. 1871).

— Les incapacités et les incompatibilités établies par l'art.

(1) Une loi du 9 août 1882 permet de nommer deux adjoints en plus, dans ceux des arrondissements ayant plus de 120,000 habitants.

Digitized by Google

5 de la loi du 22 juin 1833 sur les Conseils généraux sont applicables aux conseillers municipaux de Paris, indépendamment de celles établies par la loi sur l'organisation municipale (art. 15 L. 1871).

Spécialement, il y a incompatibilité entre les fonctions de maire ou adjoint d'arrondissement et celles de conseiller municipal de la ville de Paris (art. 17 L. 1871).

Les *attributions* du Conseil municipal de Paris sont encore régies par les anciennes lois du 18 juillet 1837 et du 24 juillet 1867. Aussi ses délibérations réglementaires ne sont qu'une exception.

Le Conseil municipal de Paris ne peut s'occuper, à peine de nullité de ses délibérations, que des matières d'administration communale, telles qu'elles sont déterminées par les lois en vigueur sur les attributions municipales. En cas d'infraction, l'annulation est prononcée par décret du Chef du pouvoir exécutif (art. 14 L. 1871).

On peut observer que, dans la ville de Paris, aucun emprunt, ni aucune imposition extraordinaire ne peuvent être établis sans une loi (art. 17 L. du 24 juillet 1867 et L. du 5 avril 1884, art. 168, n. 15).

Le budget de la ville de Paris est approuvé par décret, sur la proposition du ministre de l'Intérieur.

Ville de Lyon. — Une loi du 4 avril 1873, supprimant la mairie centrale de Lyon constituée à la suite du mouvement insurrectionnel du 4 septembre 1870, avait étendu à la ville de Lyon le système d'organisation municipale établi en 1871 pour la ville de Paris. La ville était divisée en six arrondissements municipaux, dans chacun desquels il y avait un maire et deux adjoints nommés par le Chef du pouvoir exécutif. Le Préfet du Rhône exerçait les fonctions qui appartiennent, à Paris, au Préfet de la Seine et au Préfet de police. Les maires et adjoints des six arrondissements étaient chargés de la tenue des registres de l'état civil et avaient les mêmes attributions que celles conférées aux maires et adjoints de la ville de Paris.

La loi du 21 avril 1881 vint restituer à la ville de Lyon ses droits municipaux et rétablir sa mairie centrale.

La loi du 5 avril 1884, sur l'organisation municipale, a consacré ce retour au droit commun. En principe, la ville de

Digitized by Google

Lyon est soumise au même régime municipal que les autres communes de France.

Toutefois il importe de signaler les particularités suivantes :

1° La ville de Lyon continue à être divisée en six arrondissements municipaux. Dans chacun de ces arrondissements, le maire délègue spécialement deux de ses adjoints, qui sont chargés de la tenue des registres de l'état civil et des autres attributions déterminées par le règlement d'administration publique du 11 juin 1881, rendu en exécution de la loi du 21 avril 1881 (art. 73 L. 1884);

2° Il y a pour la ville de Lyon un maire et 17 adjoints, conformément à l'article 73 de la loi de 1884;

3° Le Conseil municipal se compose de 54 membres, en vertu de l'article 10 de la loi de 1884, qui exige que dans les villes divisées en plusieurs mairies le nombre des conseillers, qui est au maximum de 36 pour les villes de plus de 60,000 habitants, soit augmenté de trois par mairie (art. 10 L. 1884);

4° Dans la ville de Lyon et diverses communes formant l'agglomération lyonnaise, le Préfet du Rhône exerce les mêmes attributions que celles qu'exerce le Préfet de police dans les communes suburbaines de la Seine (art. 104).

Toutefois les maires restent investis de tous les pouvoirs de police conférés aux administrations municipales par les § 1, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 97 de la loi de 1884. Ils sont, en outre, chargés du maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics (art. 105).

Il résulte de ces restrictions que le Préfet du Rhône reste chargé :

1° Du soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique (art. 97, § 2);

2° De la mission d'assurer le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements (art. 97, § 3).

Les maires de l'agglomération lyonnaise conservent ainsi, en principe, pour ce qui concerne la police municipale proprement dite, les mêmes pouvoirs que ceux attribués aux maires des autres communes de France (Circulaire du 15 mai 1884).

Digitized by Google

DEUXIÈME PARTIE.

PERSONNES MORALES

DE

DROIT ADMINISTRATIF.

Les personnes morales de droit administratif comprennent : l'*Etat*, le *Département*, la *Commune*, qui sont les trois unités administratives auxquelles se rattachent les diverses autorités dont nous venons de parler dans la première partie de ce Résumé ; les *Etablissements publics* ou d'*utilité publique*, qui sont chargés de certains services publics ou de certains intérêts collectifs d'utilité publique.

ETAT, PERSONNE MORALE.

Les biens de l'Etat constituent ce que l'on appelle, d'une manière générale, le domaine national.

Notions historiques. — Autrefois le domaine national était confondu avec le domaine du roi, appelé le domaine de la couronne. Le roi s'identifiait avec la nation.

Les biens composant le domaine de la couronne étaient, en général, inaliénables et imprescriptibles ; mais le principe de l'indisponibilité du domaine fut souvent violé par nos rois.

La maxime de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine de la couronne, formulée déjà par l'ordonnance de François Ier, en 1539, ne fut définitivement consacrée et sanctionnée qu'en 1566, *par le fameux édit de Moulins*, rendu par Charles IX, sous l'inspiration du chancelier de l'Hôpital.

D'après un autre édit de la même date, le principe de l'inaliénabilité ne s'appliquait pas aux biens du *petit* domaine comprenant les terres vaines et vagues, les landes, bruyères, marais, terres en friche, pressoirs, etc.

Digitized by Google

En outre, des exceptions étaient faites :

1° En cas d'*échange* contre d'autres biens, pourvu qu'il y eût des procès-verbaux d'évaluations préalables et des lettres patentes enregistrées par le parlement;

2° Pour les biens *engagés*, c'est-à-dire aliénés en cas de guerre, mais avec faculté perpétuelle de rachat (1);

3° Pour les biens concédés à titre d'*apanage* au profit des princes, mais avec retour à la couronne, à défaut d'enfants mâles à leur décès.

A côté de la règle de l'inaliénabilité du domaine de la couronne, l'ordonnance de Moulins, de 1566, consacrait également la règle de la dévolution des biens particuliers du prince au domaine de la couronne, lors de son avènement au trône. Le patrimoine privé du roi s'absorbait, à son tour, dans le patrimoine de la couronne et se confondait avec lui.

— La Révolution de 1789 ayant mis la souveraineté nationale à la place de la souveraineté du roi, le domaine national remplaça le domaine de la couronne.

L'Assemblée nationale, après avoir ordonné par diverses lois la vente des domaines nationaux, autres que les forêts et ceux dont la jouissance était réservée au roi, proclama, dans la grande *loi domaniale* des 22 novembre-1er décembre 1790, le principe de l'*aliénabilité* du domaine appartenant à la nation.

On lit, dans le préambule de cette loi, que la faculté d'aliéner est un attribut essentiel du droit de propriété qui réside dans la nation; que le produit du domaine est trop au-dessous des besoins de l'Etat pour remplir sa destination primitive et que la mesure de l'inaliénabilité, devenue sans motif, est préjudiciable à l'intérêt public.

L'inaliénabilité, en effet, avait été établie pour mettre le domaine de la couronne à l'abri des dissipations et des prodigalités de la royauté, en créant contre elle une sorte d'incapacité. La nation ayant recouvré ses droits et sa souveraineté, il était naturel de lui reconnaître la faculté d'aliéner son domaine par la volonté de ses représentants, c'est-à-dire en vertu d'une loi (2).

(1) Les biens ainsi aliénés à deniers comptants, avec faculté perpétuelle de rachat, constituaient ce que l'on a appelé les *domaines engagés*, pour indiquer que l'aliénation n'était pas irrévocable et que les biens étaient donnés en quelque sorte à titre de gage pour servir de garantie au remboursement de la somme reçue. Les acquéreurs étiaent appelés des *engagistes*.

(2) Quant au *passé*, cette loi de 1790 déclarait nulle et révocable

Digitized by Google

— A partir de la loi domaniale de 1790 le domaine national est ainsi devenu aliénable en vertu d'une loi, et par suite, prescriptible. La prescription fut, à cette époque, fixée à quarante ans.

Toutefois, en dehors des exceptions relatives aux grandes masses de forêts et à ceux des biens dont la jouissance était réservée au roi, la loi de 1790 excluait de l'aliénation et de la prescription les immeubles servant à l'*usage public*.

Cette distinction entre les biens du domaine public et les biens du domaine privé a été confirmée par la législation postérieure et notamment par le Code civil. Nous aurons ainsi à examiner le domaine national, tant au point de vue des biens qui composent le domaine public qu'au point de vue des biens qui composent le domaine privé.

DU DOMAINE PUBLIC NATIONAL.

Le domaine public national, comme le domaine public départemental et communal, se compose de biens qui sont affectés à l'usage du public et qui, n'étant pas susceptibles de propriété privée, se trouvent ainsi mis hors du commerce et, par suite, sont *inaliénables* et *imprescriptibles*, tant qu'ils conservent leur destination.

Les articles 538 et 540 du Code civil énumèrent les principales dépendances du domaine public national. Nous reproduisons le texte important de ces deux articles :

Art. 538. « Les chemins, routes et rues à la charge de « l'Etat, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les « rivages (lais et relais) de la mer (1), les ports, les havres,

toute aliénation faite en violation du principe de l'inaliénabilité proclamé par l'édit de Moulins.

Toutefois, afin de tempérer la rigueur de cette règle, elle confirmait, d'une part, les ventes ou concessions gratuites faites purement et simplement avant l'ordonnance de 1566 ; d'autre part, les échanges qui avaient été consommés sans fraude depuis 1566.

Relativement aux concessions à *titre gratuit* faites avec *clause de retour*, même avant l'ordonnance de 1566, et quant à celles faites postérieurement, même sans clause de retour, elles furent déclarées révocables.

En ce qui touche spécialement les *ventes* ou engagements de biens domaniaux postérieurs à l'ordonnance de 1566, ils furent déclarés rachetables, quoique le contrat ne contînt aucune réserve à cet égard et malgré toute stipulation contraire; mais les actes antérieurs à 1566 ne furent soumis au rachat qu'autant qu'ils en contenaient une clause expresse.

(1) C'est à tort que l'article 538 énumère parmi les dépendances du domaine public national les lais et relais de la mer. Nous verrons qu'ils font partie du domaine privé de l'Etat.

Digitized by Google

« les rades et *généralement toutes les portions du territoire fran-* « *çais qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée*, sont « considérées comme une dépendance du domaine public. »

Art. 540. « Les portes, murs, fossés, remparts des places « de guerre et des forteresses font *aussi* partie du domaine « public. »

Ces deux articles reproduisent à peu près les termes de la loi domaniale de l'Assemblée constituante des 22 novembre-1er décembre 1790.

§ I. Caractères distinctifs de la domanialité publique. — Les articles 538 et 540 énumèrent d'une manière énonciative, mais non limitative, quelques dépendances du domaine public national. Mais il s'agit de savoir quels sont les objets non énumérés qui font partie intégrante du domaine public et à quels signes on peut les reconnaître et les faire rentrer dans ce domaine.

La question est très controversée, notamment en ce qui touche les édifices et le mobilier affectés à un service public.

Dans un premier système, on soutient que le caractère distinctif de la domanialité publique se dégage de la combinaison des deux articles 538 et 540; que ce caractère consiste dans l'affectation d'une chose à l'utilité publique, soit à l'*usage* du public, soit à un *service* public; qu'en conséquence, tous les édifices et tous les meubles appartenant à l'Etat, au département ou à la commune, et qui sont affectés à un *service public*, font partie du domaine public, soit national, soit départemental, soit communal, par exemple : les bâtiments affectés aux ministères, aux préfectures, sous-préfectures, mairies, tribunaux, etc. (en ce sens : Aubry et Rau, Demolombe, Troplong, Dareste, Gaudry, Bufnoir à son cours, Hauriou) (1).

Dans un autre système, généralement suivi dans la doctrine, on enseigne que les caractères distinctifs de la doma-

(1) Plusieurs décisions judiciaires considèrent comme des dépendances du domaine public : les livres et manuscrits des bibliothèques publiques, les tableaux et œuvres d'art des musées, les tapisseries des églises (en ce sens : Cour de Paris, 3 janvier 1846, 18 août 1851, 30 novembre 1860, 12 juillet 1879; tribunal de la Seine, 14 janvier 1859). On argumente, en outre, dans cette opinion, de la loi du 30 mars 1887 sur les monuments historiques qui déclare que ces objets mobiliers, appartenant à l'Etat et spécialement classés, sont inaliénables et imprescriptibles (art. 10).

Digitized by Google

nialité publique sont indiqués dans l'article 538 qui, après une énumération des principales dépendances du domaine public, formule la règle qui doit servir à déterminer les autres biens composant ce domaine, en ajoutant : « et généralement toutes les portions du *territoire* français qui ne sont *pas susceptibles « d'une propriété privée »*. Or, les termes de cet article excluent de la domanialité publique les biens mobiliers ; ils en excluent aussi, à défaut d'un texte spécial de loi, les bâtiments affectés à un service public qui ne peuvent être considérés comme une portion du territoire non susceptible de propriété privée. Il est si vrai, dit-on, que l'article 538 ne peut s'appliquer à des bâtiments simplement affectés à un service public qu'il a fallu un texte spécial, l'article 540, pour comprendre aussi, dans le domaine public, « les portes, murs et remparts des places de guerre et des forteresses. » L'expression *aussi* de cet article 540 indique bien que c'est une addition faite aux dépendances du domaine public, addition qui eût été inutile, si les édifices ou bâtiments affectés à un service public se trouvaient déjà compris dans la disposition générale de l'article 538. Cet article 540 doit donc être considéré comme une extension et, par suite, une exception à l'article 538. On peut ajouter que les biens du domaine public étant inaliénables et imprescriptibles, cette mise hors du commerce est une dérogation au droit commun qui ne peut résulter que d'une disposition expresse et spéciale du législateur; qu'ainsi il avait fallu un texte formel pour déclarer inaliénables et imprescriptibles les meubles et les bâtiments composant l'ancien domaine de la couronne (art. 7 S. C. 12 décembre 1852); de même qu'un texte spécial a été nécessaire pour déclarer inaliénables et imprescriptibles les objets mobiliers de l'Etat, classés parmi les objets artistiques (art. 10 L. 30 mars 1887) (en ce sens : Ducrocq, Aucoc, Batbie, Macarel et Boulatignier, Valette, Berthélemy à son cours (1).

En adoptant ce dernier système, savamment exposé par M. Ducrocq, on reconnaît qu'en tenant compte de l'énumération de l'article 538 et de la règle générale qui le termine,

(1) Un arrêt de la Cour de Paris du 25 février 1854 consacre cette solution, en décidant que les hôtels de préfecture ne sont pas une dépendance du domaine public. La pratique administrative considère également les bâtiments de l'Etat affectés à des services publics comme des dépendances du domaine privé (en ce sens : Instruction de l'administration des domaines du 1er avril 1879).

Digitized by Google

les biens qui font partie du domaine public doivent réunir les caractères suivants :

1° Etre affectés à l'*usage* du public (*in usu publico*) et non pas seulement à un service public, sauf les exceptions prévues par des textes spéciaux. C'est, du reste, ce que confirme l'article 714 du Code civil, en disant qu'il est « des choses dont la propriété n'est à personne et dont l'*usage* est commun à tous, » article qui s'applique principalement aux biens du domaine public;

2° Etre une portion du *territoire* français, ce qui exclut, en principe, les meubles et même les bâtiments affectés à un service public, à moins d'un texte contraire;

3° Etre non *susceptibles* de *propriété privée* par leur nature et leur destination. Leur affectation de fait à l'*usage* du public les place, en effet, en dehors du commerce et ne permet pas qu'ils puissent être l'objet de la propriété d'un individu, tant qu'ils conservent leur destination. Leur nature répugne à toute appropriation et est inconciliable avec l'idée d'une propriété exclusive et individuelle.

§ II. **Classification et énumération des dépendances du domaine public national.** — D'après l'ensemble des textes relatifs au domaine public national, on peut distinguer le domaine public maritime, le domaine public fluvial et le domaine public terrestre, auquel on peut rattacher le domaine public militaire et certaines églises consacrées au culte.

Le domaine public *maritime* comprend :

Les rivages de la mer;

Les ports, havres et rades (art. 538, C. civ.).

Le domaine public *fluvial* comprend :

Les fleuves et rivières navigables ou flottables (art. 538);

Les canaux de navigation, administrés par l'Etat ou par des compagnies concessionnaires.

Le domaine public *terrestre* comprend :

Les routes nationales et les rues qui y font suite (art. 538);

Les chemins de fer d'intérêt général exploités par l'Etat ou par des compagnies concessionnaires (L. 15 juillet 1845, art. 1); même les chemins de fer industriels, établis pour l'exploitation des mines ou carrières ou pour le service de grands établissements industriels;

Les ponts sur les fleuves ou rivières navigables ou flottables et sur les canaux de navigation, à moins qu'ils ne

Digitized by Google

soient dans le parcours des voies dépendant du domaine public départemental ou communal (L. 14 floréal an X, art. 11);

Spécialement le domaine public *militaire*, en vertu de l'article 540 du Code civil, article emprunté à la loi domaniale de 1790, et aux termes duquel « les portes, murs, fossés, « remparts des places de guerre et des forteresses font aussi « partie du domaine public, » disposition qu'il convient d'étendre à toute dépendance des fortifications et à tous les bâtiments, tels que casernes ou arsenaux, qui se rattacheraient directement au système défensif des places de guerre (art. 13, L. 8-10 juillet 1791);

Enfin, d'après l'opinion générale, certains édifices *religieux*, les églises métropolitaines ou cathédrales. On argumente, pour les ranger parmi les biens du domaine public national, de l'article 12 du Concordat qui, sans les classer expressément dans le domaine public, ordonne qu'elles seront remises à la disposition des évêques et les met ainsi hors du commerce, conformément à l'ancien droit.

Il est bon d'observer que, même dans le système qui refuse de comprendre dans le domaine public les édifices et bâtiments affectés à un service public, autres que ceux du domaine militaire ou ecclésiastique, on admet néanmoins qu'il faut y faire rentrer toutes les constructions ou objets accessoires qui, faisant corps avec les diverses dépendances du domaine public que nous avons énumérées, s'identifient avec elles et en font partie intégrante. Tels sont, pour le domaine public maritime : les phares, fanaux, balises; pour le domaine public terrestre : les arcs de triomphe, colonnes, statues, becs de gaz, etc., les gares de voyageurs et de marchandises sur les chemins de fer, les voies de garage et les quais d'embarquement ou de débarquement, etc.

On peut distinguer, avec certains auteurs (Aucoc, Hauriou), le domaine public *naturel*, œuvre de la nature, comme les rivages de la mer, les fleuves et rivières navigables, et le domaine public *artificiel*, créé par la main de l'homme, tels sont les routes, les rues, les canaux de navigation, les chemins de fer.

Cette distinction présente, comme nous le verrons, un grand intérêt. En effet, les actes de délimitation du domaine public *naturel* ne peuvent que reconnaître et consacrer l'œuvre de la nature; ils sont *déclaratifs* de la domanialité publique; de sorte qu'ils ne peuvent, sans excès de pouvoir,

Digitized by Google

comprendre dans ce domaine la propriété privée. Au contraire, quand il s'agit du domaine public artificiel, œuvre du fait de l'homme, l'autorité administrative peut modifier, élargir les limites de ce domaine artificiel par des actes *attributifs* de propriété, résultant des plans généraux d'alignement et des actes fixant la largeur des chemins vicinaux.

§ III. **Régime du domaine public.** — Les dépendances du domaine public national ne sont pas l'objet d'un véritable droit de propriété (1); mais l'Etat a, sur elles, des droits de garde et de conservation, de police et de surveillance, afin de maintenir leur destination à l'usage du public.

Garde et conservation. — La mission de veiller à la garde et à la conservation du domaine public est confiée, suivant la nature des biens qui le composent :

Soit au ministre de la Marine : pour les rivages de la mer et les ports de la marine militaire;

Soit au ministre de la Guerre : pour les dépendances du domaine public militaire;

Soit au ministre des Travaux publics : pour les autres parties du domaine public, spécialement pour le domaine public terrestre des ponts et chaussées et pour les ports et havres de commerce.

Par exception, le ministre des Finances intervient par l'intermédiaire de l'administration des domaines et quelquefois des contributions indirectes, pour la perception de certains produits, tels que l'élagage ou même la coupe des arbres sur les routes nationales, les prix de ferme et spécialement le droit de pêche dans les rivières navigables et flot-

(1) Quelques auteurs soutiennent cependant que les biens du domaine public sont l'objet d'un véritable droit de propriété, mais restreint et modifié dans ses effets par l'affectation à l'usage public; qu'à la suite de la désaffectation de la chose, le droit de propriété recouvre alors tout son empire et que la chose tombe ainsi dans le domaine privé soit de l'Etat, soit du département, soit de la commune; que tant qu'elle est affectée à l'usage public, l'Etat, le département et la commune peuvent encore faire des concessions temporaires et révocables de la jouissance de la chose et en percevoir tous les produits; que divers textes qualifient de propriétés les biens du domaine public (Ord. de 1669 sur les eaux et forêts; L. 22 décembre 1789-7 janvier 1790; L. 20 août 1881 sur les chemins ruraux, art. 1 et 4; L. 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, art. 7); que, notamment, les biens productifs de revenus sont soumis à l'impôt foncier comme propriétés foncières (canaux, chemins de fer) (en ce sens : Hauriou et Barckhausen, *Revue critique de législation*, 1881).

Digitized by Google

tables — ou les redevances résultant des concessions temporaires et révocables faites sur les biens du domaine public.

Délimitation. — Par suite de la mission qui lui est dévolue de veiller à la garde et à la conservation du domaine public, l'autorité administrative a le droit d'en déterminer les limites.

En principe, le pouvoir de délimitation du domaine public national appartient aux préfets, sous l'autorité du chef de l'Etat et des ministres compétents, en vertu de la loi de l'Assemblée constituante du 22 décembre 1789-8 janvier 1790.

Toutefois, en vertu du décret législatif du 21 février 1852, les limites de la mer sont déterminées, comme nous le verrons, par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire en assemblée générale du Conseil d'Etat.

Le droit de délimitation du domaine public ne consiste, dans tous les cas, qu'à reconnaître et déclarer les limites naturelles des dépendances de ce domaine. Tout acte de délimitation qui comprendrait, dans le domaine public, un terrain qui n'en fait pas partie, pourrait donner lieu à un recours en annulation devant le Conseil d'Etat pour cause d'excès de pouvoir.

Nous verrons, en étudiant le régime des eaux, les difficultés et les controverses auxquelles ont donné lieu les actes de délimitation de la mer et des fleuves et rivières navigables.

§ IV. Caractères juridiques du domaine public : inaliénabilité et imprescriptibilité. — Le domaine public n'étant pas susceptible de propriété privée (art. 538, C. civ.) et se trouvant ainsi hors du commerce, est inaliénable (art. 1128 et 1598, C. civ.) et imprescriptible (art. 2226, C. civ.).

L'inaliénabilité du domaine public met obstacle à toute aliénation totale ou partielle, soit volontaire, soit forcée, et à toute constitution de servitude ou droit réel quelconque sur les biens qui le composent, tant que ces biens conservent leur affectation. Par suite, un voisin ne pourrait invoquer l'article 661 du Code civil pour se faire céder la mitoyenneté d'un mur faisant partie du domaine public.

L'imprescriptibilité ne permet d'acquérir, par aucun laps de temps, ni la propriété, ni une servitude quelconque, par

Digitized by Google

exemple : un droit de vue, un droit d'appui, sur une dépendance quelconque du domaine public. La possession annale de tout ou partie d'un bien du domaine public ne pourrait même autoriser un particulier à intenter contre l'État une action possessoire devant le juge de paix, à l'effet de se faire maintenir ou réintégrer dans une possession qui n'a pu lui conférer un droit privatif, à l'exclusion du public.

— Dans le cas où une voie publique viendrait à être déclassée et ferait désormais partie du domaine privé, soit de l'Etat, soit du département, soit de la commune, les riverains seraient-ils privés des droits de vue, d'accès, d'égout des toits ou autres droits qu'ils auraient exercés sur l'ancienne voie publique? On admet généralement la négative, car les riverains se sont servis de la voie comme ils en avaient le droit (art. 714). L'usage régulier qu'ils ont fait du domaine public, en se conformant aux lois de police, leur a conféré, sinon un véritable droit de servitude, du moins un droit *sui generis*, dont ils ne pourraient être privés sans subir un dommage permanent pour lequel ils auraient droit à une indemnité (arrêt du C. d'Etat, 17 décembre 1886).

DU DOMAINE PRIVÉ DE L'ÉTAT.

Le domaine privé de l'Etat, ou le domaine de l'Etat proprement dit, se compose de biens qui appartiennent à l'Etat comme ils pourraient appartenir à des particuliers. Du reste, en sa qualité de personne civile ou morale, l'Etat n'a pas seulement des droits de propriété, mais aussi des créances et des dettes. Nous l'étudierons, en conséquence, au triple point de vue de sa qualité de propriétaire, de créancier et de débiteur.

État propriétaire.

Les biens qui constituent le domaine propre de l'Etat comprennent des immeubles, des meubles et des choses incorporelles.

Les principaux *immeubles* composant le domaine de l'Etat comprennent :

Des bâtiments et des domaines ruraux affermés par l'Etat ;

Des sources d'eaux minérales, des salines et mines de sel gemme exploitées par l'Etat ou concédées par lui ;

Les îles, îlots, atterrissements formés dans le lit des rivières navigables ou flottables (art. 560, C. civ.);

Digitized by Google

Les lais et relais de la mer que l'article 538 du Code civil classe à tort parmi les biens du domaine public (1);

Les terrains qui ont cessé de faire partie du domaine public, notamment ceux des fortifications et remparts des places qui ne sont plus places de guerre et que l'article 541 classe également à tort parmi les biens du domaine public, par suite de la confusion faite entre le domaine public et le domaine national proprement dit;

Les bois et forêts de l'Etat;

Enfin les palais, hôtels et édifices affectés à un service public et qui, d'après l'opinion générale, doivent être considérés comme des dépendances du domaine privé ou du domaine de l'Etat proprement dit, à l'exception, comme nous l'avons vu, des bâtiments militaires et des églises cathédrales ou métropolitaines.

— Les *meubles* dépendant du domaine de l'Etat comprennent notamment :

Le mobilier et le matériel des ministères et des établissements publics entretenus par l'Etat;

Les livres des bibliothèques appartenant à l'Etat, les objets d'art ou de science dans les musées, conservatoires ou dépôts de l'Etat;

Les navires de l'Etat, les armes et effets d'habillement, les matières premières et tout le matériel de guerre déposé dans les arsenaux.

— Les choses *incorporelles* du domaine de l'Etat comprennent principalement des droits susceptibles de ferme, tels que les droits de pêche dans les rivières navigables ou flottables, de bacs et de bateaux de passage, les droits de navigation ou de péage sur les rivières et canaux, les droits de chasse dans les forêts nationales.

§ I. **Aliénabilité et prescriptibilité des biens du domaine de l'Etat.** — A la différence des biens du domaine public, les biens du domaine privé de l'Etat sont aliénables et prescriptibles.

(1) Les lais sont les alluvions qui se forment sur les propriétés riveraines et les relais sont les terrains que l'eau abandonne en se retirant.

Ils diffèrent des rivages de la mer qui font partie du domaine public, en ce qu'ils ne sont pas recouverts par le flot et n'ont ainsi aucune destination à l'usage du public. La loi du 16 septembre 1807 sur le desséchement des marais (art. 41) reconnaît formellement que les lais et relais de la mer peuvent être concédés par le gouvernement.

Digitized by Google

La loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790 proclamait, dans l'article 8, le nouveau principe de l'aliénabilité du domaine de l'Etat en vertu d'une loi et, dans l'article 36, la règle de la prescriptibilité des biens déclarés aliénables (1).

— L'article 12 de ladite loi exceptait de l'aliénation les *grandes masses* de bois et forêts (2). Cette disposition a donné lieu à la question de savoir si les grandes masses de bois et forêts sont prescriptibles.

Dans un premier système, on soutient que la prescription ne peut s'appliquer aux grandes masses de bois et forêts, parce qu'elles ont été exceptées de l'aliénation par la loi de 1790 et par suite retirées du commerce (en ce sens : Cabantous et Cour de cassation, 17 juillet 1850).

Dans un second système, on soutient que les grandes masses de bois sont devenues prescriptibles à partir du Code civil qui déclare, sans aucune restriction, que l'Etat, les communes et les établissements publics sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers et peuvent également les opposer (art. 2227); que la loi de 1790 ne déclarait pas les grandes masses de forêts inaliénables, mais décidait seulement qu'en *fait* elles ne seraient pas comprises dans l'aliénation des biens nationaux ordonnée par des décrets antérieurs de l'Assemblée nationale (en ce sens : Vuatrin et Batbie).

Enfin, dans un troisième système, admis par la jurisprudence, on décide que les grandes masses de forêts sont devenues prescriptibles à partir de la loi de finances du 25 mars 1817 qui, en affectant tous les bois à la caisse de l'amortissement, en a permis la vente jusqu'à concurrence de 150,000 hectares (en ce sens : Aubry et Rau; Cour de Besançon, 18 août 1847 et Cour de cassation, 27 juin 1854 et 9 avril 1856).

§ II. **Gestion du domaine de l'Etat.** — La gestion du domaine privé de l'Etat est, en principe, confiée,

(1) La prescription avait été fixée par cet article à quarante ans. Mais, depuis le Code civil, les biens de l'Etat sont soumis aux mêmes prescriptions que ceux des particuliers et la plus longue prescription ne peut dépasser trente ans (art. 2227 et 2262).

(2) Cette exception fut précisée par la loi du 2 nivôse an IV qui ne permit que l'aliénation des bois d'une contenance moindre de 3 arpents ou 150 hectares et éloignés des autres bois d'au moins un kilomètre.

Digitized by Google

sous l'autorité du ministre des Finances, à la direction générale des domaines et de l'enregistrement.

Par exception, les biens composant le domaine forestier sont gérés par l'administration des forêts qui, depuis 1877, relève du ministère de l'Agriculture.

Enfin les biens qui sont affectés à un service public sont gérés sous l'autorité du ministre dans le département duquel se trouve le service auquel ils sont affectés (1).

— Nous examinerons les règles générales de la gestion du domaine de l'Etat non affecté à un service public et nous indiquerons les règles spéciales relatives au domaine forestier.

I. **Règles générales.** — La gestion du domaine de l'Etat est relative aux modes d'acquisition ou d'aliénation des biens de l'Etat, à leur administration et à l'exercice des actions judiciaires qui les concernent.

Acquisition. — L'Etat peut acquérir par les modes du droit commun, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit.

Les acquisitions à *titre onéreux* sont réalisées différemment, suivant qu'il s'agit de meubles ou d'immeubles.

Pour les meubles, les marchés de fournitures sont faits, en principe, par voie d'adjudication publique avec libre concurrence, sous l'approbation du ministre compétent et sauf les cas exceptionnels et assez nombreux où il peut être traité de gré à gré (D. 18 novembre 1882, art. 1 et 18).

Pour les immeubles, l'acquisition en est faite, en général, par le ministre compétent dans la mesure des crédits votés par le législateur. Par exception, un décret est nécessaire quand l'acquisition est faite pour le service des cultes; en outre, d'après le décret de décentralisation du 25 mars 1852, quand il s'agit d'acquérir, pour le compte du ministère des Travaux publics, un immeuble de moins de 25,000

(1) L'affectation d'un immeuble de l'Etat à un service public s'est faite de diverses manières, suivant les époques. Elle est résultée tantôt d'un arrêté ministériel, tantôt d'une décision du chef du pouvoir exécutif, tantôt d'une loi.

Depuis 1852, l'affectation est faite, conformément à l'ordonnance du 14 juin 1833, par un décret du chef du Pouvoir exécutif rendu sur l'avis du ministre des Finances et contresigné par le ministre du département au service duquel l'immeuble doit être affecté; ce décret est, en outre, inséré au Bulletin des lois.

Digitized by Google

francs, l'Etat est représenté par le Préfet (D. 25 mars 1852, Tableau 2, n° 15), même si l'acquisition est faite en vue de l'affectation pour laquelle il faudra ensuite un décret.

L'acquisition par la voie d'*échange*, qui est en même temps un mode d'aliénation, ne peut avoir lieu, comme nous le verrons, qu'en vertu d'une loi.

L'écrit constatant le contrat d'acquisition peut être passé soit devant notaires, soit en la forme administrative.

Les acquisitions à *titre gratuit*, par donation ou testament, doivent être autorisées par décret du Président de la République (art. 1, L. 4 févr. 1901, sur la tutelle administrative en matière de dons et legs); un décret en Conseil d'Etat est même nécessaire, lorsque les dons ou legs donnent lieu à des réclamations des familles (art. 7, L. 1901) (1).

Les libéralités sont acceptées par le ministre compétent (2).

— En dehors des modes d'acquérir du droit commun, l'Etat peut augmenter son domaine privé par des modes d'acquisition spéciaux.

C'est ainsi qu'il acquiert les biens qui n'ont pas de maître (art. 539 et 713, C. civ.). Cette règle s'applique aux immeubles; elle s'applique aussi aux universalités de meubles dépendant d'une succession en déshérence et, dans une certaine mesure et suivant certaines distinctions, aux épaves maritimes, fluviales ou terrestres (art. 717, C. civ.).

L'Etat acquiert aussi par droit de conquête ou d'annexion, à la suite de la guerre ou de traités de cession de territoire (3).

(1) Les mêmes règles sont applicables aux dons et legs faits aux services nationaux qui ne sont pas pourvus de la personnalité civile (art. 1, L. 4 février 1901), c'est-à-dire qui n'ont pas été érigés en établissements publics.

(2) Le ministre peut d'ailleurs accepter à titre provisoire, avant que le décret d'autorisation soit intervenu (art. 8, L. 1901).

(3) La plupart des biens acquis, sous le premier Empire, par suite de conquêtes, avaient été compris dans le domaine *extraordinaire* créé par un sénatus-consulte du 30 janvier 1810. Ces biens avaient été affectés à la récompense de grands services civils ou militaires. Les dotations étaient transmissibles aux enfants mâles.

Une loi du 15 mai 1818 réunit le domaine extraordinaire au domaine de l'Etat. La loi du 2 mars 1832 interdit à l'avenir la formation d'un domaine extraordinaire et décide que tous les biens acquis par droit de guerre ou par des traités, patents ou secrets, appartiendront à l'Etat.

Digitized by Google

Il acquiert également par suite des confiscations spéciales prononcées à son profit, à titre de peine, par les tribunaux de répression.

Il acquiert enfin, comme les départements et les communes, par suite d'un jugement d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Aliénation. — Les biens du domaine de l'Etat peuvent être aliénés par vente, échange ou concession.

Vente. — D'après la loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790 (art. 8), les *immeubles* du domaine de l'Etat ne pouvaient être aliénés qu'en vertu d'une loi, d'une décision du pouvoir législatif représentant la nation.

Des lois postérieures vinrent donner au pouvoir exécutif des délégations spéciales pour aliéner les immeubles, jusqu'à concurrence d'une somme déterminée. La délégation fut généralisée par les lois des 15 et 16 floréal an X (5 et 6 mai 1802), la première pour les fonds ruraux, l'autre pour les fonds urbains; et, jusqu'en 1864, le gouvernement avait toujours procédé aux ventes domaniales sans l'intervention spéciale du pouvoir législatif.

En 1864, un projet de loi donna lieu à la question de savoir si le gouvernement avait le droit de vendre les immeubles domaniaux sans une autorisation spéciale du pouvoir législatif. La commission du Corps législatif soutenait qu'une loi était nécessaire; mais le gouvernement était d'un avis contraire.

La loi du 1er juin 1864 tranche la controverse et établit, à titre de transaction, un système mixte :

Elle confirme, en principe, la pratique suivie depuis les lois de l'an X déléguant au pouvoir exécutif le droit de procéder aux ventes d'immeubles de l'Etat sans une autorisation spéciale du pouvoir législatif; mais elle exige une *loi* spéciale pour l'aliénation, même partielle ou par lots, d'un immeuble qui, en totalité, est d'une valeur estimative supérieure à *un million de francs*.

L'article premier de cette loi est ainsi conçu :

« Continueront à être vendus aux enchères publiques, « dans la forme déterminée par les lois des 15 et 16 floréal « an X, 5 ventôse an XII et 18 mai 1850, les immeubles « domaniaux autres que ceux dont l'aliénation est régie par

Digitized by Google

« *des lois spéciales* (1). Toutefois l'immeuble qui, en totalité, « est d'une valeur estimative supérieure à un million de « francs ne pourra être aliéné, même partiellement ou par « lots, qu'en vertu d'une loi. »

— La vente a lieu, en principe, aux enchères, avec la double garantie de la publicité et de la concurrence, d'après un cahier des charges, rédigé par l'administration des domaines et approuvé par le ministre des Finances, et après une mise à prix fixée par experts.

L'adjudication est faite par le préfet, assisté du directeur des domaines du département ou par le sous-préfet assisté d'un membre de l'administration des domaines désigné par le directeur.

Le procès-verbal d'adjudication constitue un acte contractuel administratif ayant la force d'un acte authentique.

Le prix est payable avec intérêts à partir de l'entrée en jouissance (L. du 18 mai 1850, art. 2) (2).

A défaut de paiement dans les délais convenus, l'administration peut :

Ou poursuivre l'acheteur par voie de *contrainte* et le forcer au paiement par toutes les voies de rigueur, conformément au droit commun ;

Ou prononcer contre lui une *déchéance*, qui est encourue de *plein droit*, si, dans la quinzaine de la signification de la contrainte, le prix n'est pas payé. La déchéance est prononcée par le préfet, sauf recours au ministre des Finances et au Conseil d'Etat. En ce cas, l'acquéreur est tenu de payer, à titre de dommages-intérêts, une amende qui est du dixième du prix, s'il n'a fait aucun paiement, et du vingtième, s'il a

(1) Les immeubles domaniaux dont l'aliénation est régie par des lois spéciales concernent :

Les forêts nationales dont l'aliénation exige toujours une loi;

Les lais et relais de la mer qui peuvent être *concédés* par le gouvernement (art. 41, L. 16 septembre 1807);

Les terrains dépendant d'anciennes routes ou chemins (L. 20 mai 1836, art. 4 et L. 24 mai 1842);

Les terrains à aliéner en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 13, L. 3 mai 1841 et art. 1, L. 6 décembre 1897);

Les terrains à aliéner par suite du droit de préemption exercé par des expropriés dont les terrains n'ont pas reçu la destination de l'utilité publique (art. 60 et s., L. 3 mai 1841).

(2) Ces intérêts dus, aussi bien que le capital, produisent un intérêt à 5 0/0 à partir de chaque échéance jusqu'au jour du paiement. Cette capitalisation d'intérêts, contraire à l'art. 1154, C. civ., qui prohibe l'anatocisme, est autorisée par un décret du 22 octobre 1808.

Digitized by Google

payé un ou plusieurs acomptes, le tout sans préjudice de la restitution des fruits (L. 15 floréal an X, art. 8 et L. 18 mai 1850, art. 2).

— La vente de *meubles* du domaine de l'Etat est également faite aux enchères, après affiches. Les agents du domaine y procèdent; le préfet se borne à en fixer la date. Quand la vente aux enchères publiques paraît impossible ou inopportune, l'administration des domaines peut procéder à une vente amiable (Arrêté du 23 nivôse an VI).

Echange. — A la différence de la vente, l'échange d'un immeuble de l'Etat ne peut jamais avoir lieu qu'en vertu d'une loi (art. 18, L. 22 nov.-1er déc. 1790). Cela se comprend, parce qu'en cas d'échange, il ne peut être question de concurrence. Le contrat est passé entre le ministre des Finances et le co-échangiste.

Par exception, l'art. 6, de la loi du 6 déc. 1897 décide que si l'immeuble cédé à titre d'échange ne dépasse pas cinquante mille francs, l'échange sera autorisé par le Préfet et définitivement ratifié par décret en Conseil d'Etat.

De même, quand il s'agit d'échanger le sol d'une route abandonnée contre des terrains nécessaires à la confection d'une route nouvelle, le contrat d'échange est simplement approuvé par le Préfet, substitué par le décret du 25 mars 1852 au ministre des Finances (L. 20 mai 1836, art. 4).

Concession. — La concession est un contrat *sui generis*, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit, et par lequel l'Etat traite directement avec l'acquéreur de son choix, sans qu'il y ait lieu à une adjudication publique (1).

En principe, la concession exige l'intervention du législateur; mais plusieurs lois délèguent au gouvernement le droit de faire des concessions sur le domaine privé de l'Etat.

Ainsi la loi du 16 septenbre 1807 charge le gouvernement

(1) Le mot concession ne s'applique pas seulement aux aliénations du domaine privé. Il est employé dans un sens plus général pour désigner tout avantage accordé par l'administration soit à un particulier, soit à une personne morale, notamment à une société. Ainsi il y a des concessions sur le domaine public qui transfèrent certains avantages, mais ne confèrent qu'une possession précaire et révocable, telle qu'une concession de prise d'eau. Il y a aussi des concessions de travaux publics, notamment celles faites aux compagnies de chemins de fer ou celles faites pour le desséchement d'un marais, même des concessions de mines dans les terrains des particuliers.

Digitized by Google

de concéder, aux conditions qu'il aura réglées, les marais, lais et relais de la mer, les droits d'endigage, les accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents, quant à ceux de ces objets qui forment propriété publique ou domaniale (art. 41, L. 1807 et art. 5, L. 6 déc. 1897).

Administration. — Les règles relatives à l'administration des biens de l'Etat non affectés à des services publics, ont été fixées par l'Assemblée constituante, dans la loi des 28 octobre-5 novembre 1790. En principe, les biens de l'Etat, autres que les bois et forêts qui sont soumis au régime forestier, doivent être affermés, même les biens incorporels. Toutefois la loi du 19 août 1791 dispose que dans le cas où quelques objets ne pourraient être affermés, ils seront régis de la manière la plus avantageuse par l'administration, sur la proposition du préposé de la régie des domaines.

Le bail doit être précédé de publications par affiches; il a lieu, en général, par la voie des *enchères*, pour trois, six ou neuf années. Les enchères sont reçues par le préfet ou, sur sa délégation, par le sous-préfet ou le maire. — Par exception, si la location aux enchères a été tentée sans succès, ou si l'Etat exige des garanties spéciales d'aptitude chez le preneur, le bail peut être consenti à l'amiable : s'il ne dépasse pas 9 ans, par les directeurs des domaines ou par le directeur général des domaines, suivant que le prix annuel excède ou non 1,000 francs; s'il dépasse 9 années ou si le prix annuel est supérieur à 5,000 francs, il est soumis à l'approbation du min. des Fin. (art. 7 L. 6 déc. 1897).

L'adjudicataire du bail est tenu de donner caution dans la huitaine qui suit l'adjudication; sinon, il est procédé à un nouveau bail, à sa folle enchère.

Pour la passation du contrat de bail, le ministère des notaires n'est pas exigé; mais l'acte constatant le bail emporte exécution parée et a force exécutoire. En outre, l'article 14 de la loi de 1790 décide que les actes passés en la forme administrative et notamment les baux, emportent *hypothèque*.

C'est une question controversée que celle de savoir si cette disposition de la loi de 1790, relative à l'hypothèque, est encore en vigueur.

Dans un premier système, on prétend que cet article 14 a été virtuellement abrogé par le Code civil, d'autant plus qu'on ne retrouve pas, dans la matière des *hypothèques*, une

Digitized by Google

disposition analogue à celle de l'article 2098 qui, pour les *privilèges* du Trésor, renvoie aux lois spéciales. On observe, en outre, que la loi de 1790 était en harmonie avec la législation de l'époque, qui faisait résulter l'hypothèque de la force exécutoire d'un acte (en se sens ; Paul Pont).

Dans un deuxième système, on soutient que l'article 14 de la loi de 1790 est toujours en vigueur, parce qu'il n'a pas été formellement abrogé et qu'il s'agit d'une matière spéciale pour laquelle on ne doit pas appliquer les principes du Code civil (en ce sens : Cour Cass., 12 juin 1835).

Dans un troisième système, généralement adopté, on admet qu'en effet, l'article 14 de la loi de 1790 n'est pas abrogé, d'autant plus que l'article 1712 du Code civil renvoie pour les baux des biens nationaux, des communes et établissements publics, aux règles particulières qui les concernent. Mais on décide que l'hypothèque n'a pas lieu de *plein droit;* qu'en effet, la loi de 1790 a simplement voulu dispenser les administrateurs de recourir aux notaires et attribuer aux actes administratifs les mêmes effets qu'aux actes notariés ; et de même que, dans les actes notariés, l'hypothèque ne peut résulter que d'une *convention expresse* (art. 2127), de même, l'hypothèque a besoin d'être *stipulée* dans les baux et autres actes passés en la forme administrative (en ce sens : Aubry et Rau, Ducrocq).

Dans l'intérêt de l'Etat, et en dehors de l'obligation de donner caution imposée par la loi à l'adjudicataire, la loi de 1790 apporte deux dérogations remarquables aux règles du Code civil :

1° Dans le cas de vente par l'Etat de l'immeuble par lui loué, l'acquéreur peut expulser le fermier, sans indemnité, après l'expiration de la 3e année, ou de la 6e année, si la 4e était commencée, ou de la 9e année, si la 7e avait commencé (art. 15, L. 1790). On n'a pas voulu que la vente d'un bien de l'Etat pût être entravée par un bail. C'est une dérogation à l'article 1743 du Code civil qui oblige l'acquéreur à respecter le bail authentique ou ayant date certaine et aux articles suivants qui, prévoyant le cas de convention contraire, n'autorisent l'expulsion du preneur qu'à la charge de dommages-intérêts (art. 1744 et s.).

2° Le fermier de l'Etat ne peut prétendre à aucune indemnité ou diminution du prix de son bail pour perte de la récolte par stérilité, inondation, grêle, gelée ou tous autres cas fortuits (art. 19 L. 1790). On a voulu que l'Etat

Digitized by Google

puisse compter sur ses revenus. C'est une dérogation à la règle de l'article 1769 C. civ. qui autorise le fermier à réclamer une indemnité pour perte de la totalité ou de la moitié au moins de la récolte par cas fortuits, à moins qu'il ne soit indemnisé par les récoltes des autres années de son bail.

Actions judiciaires intéressant le domaine de l'Etat. — Les contestations qui peuvent s'élever à l'occasion des domaines nationaux sont, en principe, de la compétence des tribunaux civils, soit qu'il s'agisse de questions de propriété ou de droits réels prétendus par des tiers, soit qu'il s'agisse de l'exécution des divers actes contractuels passés par l'administration et intéressant la gestion du domaine de l'Etat.

Par exception, le Conseil de préfecture est compétent pour statuer :

1° En matière de *vente* de biens nationaux, sur les contestations qui peuvent s'élever entre l'Etat vendeur et l'acheteur ou adjudicataire, relativement au sens et à l'exécution des clauses du contrat de vente (1).

2° Sur certains baux : les baux de bacs et bateaux de passage sur les rivières navigables et flottables (L. 6 frimaire an VII); — les baux d'établissements d'eaux minérales de l'Etat (arrêté du 3 floréal an VIII, art. 2 et loi du 14 juillet 1856, art. 4).

— En matière domaniale, c'est le préfet qui représente l'Etat dans les procès à soutenir devant les tribunaux ordinaires ou devant la juridiction administrative (L. 28 octobre-5 novembre 1790, art. 13). Mais l'instruction des affaires relatives aux propriétés de l'Etat est préparée et suivie par le directeur des domaines du département (art. 12). Le Code de procédure civile fait spécialement l'application de cette règle au cas où l'Etat est défendeur, en décidant que l'Etat sera assigné en la personne ou au domicile du préfet, lorsqu'il s'agira de son domaine ou de ses droits domaniaux. En cas de procès entre l'Etat et le département, c'est toujours le préfet qui représente l'Etat et le département est

(1) Nous avons vu, en étudiant les attributions contentieuses du Conseil de préfecture, que cette compétence, en matière de *vente* de biens nationaux, est exceptionnelle et a été motivée par des raisons politiques, afin de donner de la sécurité aux acquéreurs de biens nationaux vendus pendant la période révolutionnaire.

Digitized by Google

alors représenté, d'après la loi de 1871, par un membre de la commission départementale (1).

Par exception, s'il s'agit simplement du *recouvrement* des revenus des biens de l'Etat, c'est l'administration des domaines qui agit par voie de contrainte et qui représente, au besoin, l'Etat devant les tribunaux (art. 4, L. 19 août-12 septembre 1791).

— L'Etat est dispensé, devant les tribunaux judiciaires, du ministère des avoués et des avocats (art. 4, arrêté du 10 thermidor an IV). En outre, les actions judiciaires qui l'intéressent ne sont pas soumises au préliminaire de conciliation devant le juge de paix (art. 49, 1° C. pr. civ.). Il importe néanmoins d'observer que d'après la loi des 28 octobre-5 novembre 1790, art. 15, le demandeur qui veut intenter une action contre l'Etat doit préalablement adresser au préfet un *mémoire* exposant sa réclamation. Ce mémoire, qui tient lieu du préliminaire de conciliation, interrompt la prescription et toute déchéance; mais, d'après la jurisprudence, il ne fait pas courir les intérêts. L'action ne peut être introduite en justice qu'un mois après la remise du mémoire (voir, à cet égard, un arrêté du ministre des Finances du 3 juillet 1834).

L'affaire est communiquée au ministère public qui, du reste, donne ses conclusions comme il l'entend (arrêté du 10 thermidor an IV et art. 83 C. pr. civ.).

II. **Règles spéciales à la gestion du domaine forestier.** — Les bois et forêts de l'Etat forment la partie la plus importante de son domaine privé. Ils sont évalués à plus de 1,200 millions.

La gestion de ce domaine dont la conservation intéresse l'avenir, est régie par des règles spéciales. En effet, les bois et forêts de l'Etat, ainsi que ceux des communes et établissements publics, sont soumis au régime forestier, c'est-à-dire à un ensemble de règles déterminées par le Code fores-

(1) Devant le Conseil d'Etat c'est le ministre des Finances qui représente l'Etat, en matière domaniale; toutefois s'il s'agit d'immeubles domaniaux affectés à un service public, ou des dépendances du domaine public, l'Etat est représenté par le ministre dans le service duquel se trouvent compris ces immeubles.

— Le Trésor public, pour les contestations qui le concernent, est représenté par l'agent judiciaire du Trésor (art. 69, § 2, C. pr. civ.).

Digitized by Google

tier du 21 mai 1827 et par l'ordonnance du 1er août de la même année.

Nous nous bornons à signaler les plus importantes de ces règles :

1° La gestion des bois et forêts de l'Etat n'appartient pas à l'administration des domaines, mais bien à l'administration des forêts, qui relève actuellement du ministère de l'agriculture ;

2° Les bois et forêts de l'Etat ne sont pas affermés. L'administration les exploite directement, conformément à un aménagement réglé par décret du chef du pouvoir exécutif. Cet aménagement, qui fixe l'ordre et la distribution des coupes successives, sert de base aux mises en vente des coupes ordinaires. Les coupes extraordinaires et les coupes de quarts en réserve, ou massifs réservés par l'aménagement pour croître en futaie, ne peuvent être faites sans un décret spécial (art. 15 et 16 C. for.);

3° Les adjudications de coupes de bois doivent être faites avec publicité et concurrence. Les divers modes d'adjudication sont déterminés par décret : soit aux enchères, soit par soumission cachetée, soit au rabais (ce dernier mode est le plus usuel). L'adjudication prononcée est définitive, sans qu'il puisse y avoir lieu à une surenchère (art. 17-28 C. for.);

4° L'adjudicataire des coupes ne peut les exploiter qu'après un permis par écrit de l'agent forestier; il doit faire agréer un garde-vente assermenté. — Il est responsable des délits commis dans les ventes et à l'ouïe de la cognée (250 mètres des limites de la coupe). — Pour être dégagé envers l'administration forestière, il doit obtenir une décharge du préfet; celle-ci lui est accordée après un procès-verbal de réarpentage et de récolement (art. 30-51 C. for.);

5° Les bois et forêts de l'Etat ne peuvent, dans l'avenir, être grevés de droits d'usage.

Quant à ceux constitués dans le passé, l'Etat peut s'en affranchir soit par le cantonnement, soit par le rachat. Le cantonnement, applicable aux droits d'usage en bois, consiste à transformer ce droit qui porte sur toute l'étendue de la forêt en un droit de propriété restreint à une portion ou canton de la forêt. Le rachat, applicable aux droits d'usage quelconques dans les bois et aux pâturages, panage et glandée, consiste à éteindre les droits des usagers moyennant une indemnité (art. 63 et 64 C. for.). A défaut de cantonne-

Digitized by Google

ment et de rachat, l'exercice des droits d'usage peut encore être réduit par l'administration, suivant l'état et la possibilité des forêts;

6° Dans l'intérêt de la marine, les bois de l'Etat sont grevés de la servitude de *martelage*, en vertu de laquelle l'administration de la marine a le droit de faire choisir et de marteler par ses agents, lorsque les coupes doivent avoir lieu, les arbres propres aux constructions navales. Ces arbres, compris dans l'adjudication de la coupe et qui ne peuvent être détournés de leur destination, sont livrés à la marine pour un prix déterminé à l'amiable ou par expertise;

7° Dans l'intérêt de la sûreté des bois et forêts de l'Etat et de tous ceux soumis au régime forestier, la loi établit certaines servitudes ou prohibitions. Ainsi aucune construction de four à chaux, de tuilerie, de maisons de ferme, ne peut être établie sans une autorisation du Gouvernement, dans un rayon d'un kilomètre ou de 500 mètres, suivant les cas;

8° Le défrichement des bois de l'Etat ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi (1);

9° Les actions en délimitation partielle de la part des propriétaires riverains sont suspendues, si l'administration offre de procéder, dans les six mois, à la délimitation générale de la forêt (art. 9 C. for.);

10° Le préfet est bien toujours le représentant de l'Etat sur les questions intéressant le domaine forestier; mais l'administration forestière est spécialement chargée de la poursuite devant les tribunaux correctionnels des délits et contraventions commis dans les forêts de l'Etat ou autres bois soumis au régime forestier.

— Nous rappelons qu'en ce qui concerne l'*aliénation* du sol forestier de l'Etat, aucune portion du domaine forestier ne peut être aliénée sans une loi, tandis que pour les autres immeubles de l'Etat l'aliénation n'exige une loi qu'autant que la valeur estimative, d'après une loi de 1864, excède

(1) Celui des bois appartenant aux communes et établissements publics exige une autorisation du gouvernement. Quant au défrichement des bois particuliers non soumis au régime forestier, il ne peut avoir lieu que sous certaines restrictions : après déclaration préalable du propriétaire à la sous-préfecture, quatre mois à l'avance, et avec faculté pour l'administration des forêts de former une opposition fondée sur des motifs indiqués par la loi, sur laquelle statue le ministre des Finances (art. 219 et s. C. for.).

Digitized by Google

douanes, mais reconnaissant et confirmant la généralité d'application du premier dont il ordonne l'insertion au Bulletin des lois (En ce sens : Ducrocq, P. Pont, Aubry et Rau).

Néanmoins, malgré le texte formel de ces avis du Conseil d'Etat, véritables actes législatifs, la Cour de cassation décide qu'en dehors des contraintes décernées par l'administration des douanes, les seules contraintes emportant hypothèque sont celles qui tiennent lieu de jugements et émanent des administrateurs agissant en qualité de juges ; que, notamment, les contraintes délivrées par l'administration de l'Enregistrement et par celle des contributions indirectes n'emportent pas hypothèque (arr. 28 janv. 1828 et 9 nov. 1880) (1).

Sûretés spéciales. — En dehors du titre exécutoire et de l'hypothèque judiciaire résultant des *contraintes* administratives, certaines créances de l'Etat sont, en outre, garanties par des sûretés spéciales.

Ainsi les fermiers d'un bien de l'Etat doivent, comme nous l'avons vu, donner une caution solvable pour assurer le paiement de leur loyer ou fermage.

Les comptables, les fournisseurs, les entrepreneurs de travaux publics, doivent fournir un cautionnement.

Mais la garantie la plus fréquente est le *privilège* accordé au Trésor par diverses lois spéciales auxquelles renvoie l'article 2098 du Code civil. Ainsi l'Etat a privilège :

Pour le recouvrement des droits de *douane*, de contributions *indirectes*, sur tous les meubles et effets mobiliers des redevables (2);

(1) Il existait certains produits dont la perception était autorisée au profit de l'Etat, sans que les comptables eussent à leur disposition, en cas de refus, le moyen de poursuivre eux-mêmes le recouvrement, les états arrêtés par les ministres compétents n'ayant pas force exécutoire, par ex., les sommes offertes par les départements, les communes ou les particuliers pour concourir à des dépenses d'intérêt public (art. 13, L. 6 juin 1843). L'art. 54 L. 13 avril 1898, s'inspirant de l'art. 64 de la loi du 10 août 1871 et de l'art. 154 de la loi du 5 avril 1884 qui concernent, l'un les recettes départementales, l'autre les recettes communales, est venu décider que les états arrêtés par les ministres pour la perception des recettes de l'Etat qui ne comportent pas un mode spécial de recouvrement ou de poursuite, ont force exécutoire, jusqu'à opposition de l'intéressé devant la juridiction compétente, cette opposition, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, étant jugée suivant la procédure sommaire.

(2) Nous verrons également qu'en matière d'impôts directs, le Trésor a un privilège pour ce qui lui est dû pour l'année échue et l'année

Digitized by Google

En matière d'enregistrement, pour le paiement des droits de mutation par décès, sur les *revenus* des biens à déclarer;

Pour le recouvrement des frais de justice, en matière *pénale*, sur la généralité des meubles et immeubles des condamnés.

Spécialement pour le recouvrement des dettes des *comptables*, la loi du 5 septembre 1807 reconnaît à l'Etat non seulement un privilège général sur leurs meubles, conformément à l'article 2098 C. civ., mais encore : 1° une hypothèque légale sur leurs immeubles présents et à venir (en vertu de l'article 2121 C. civ.); 2° un privilège spécial sur les immeubles acquis par eux à *titre onéreux* postérieurement à leur nomination (art. 4 L. 5 septembre 1807) (1).

Enfin le paiement des amendes, dommages-intérêts et frais, en matière pénale, est garanti par la contrainte par corps, maintenue à cet égard par la loi du 22 juillet 1867 et la loi du 19 décembre 1871.

Etat débiteur.

Les dettes de l'Etat, comme celles d'un particulier, peuvent naître :

Soit d'un contrat, par exemple : d'un achat, d'un louage, d'un emprunt, d'un marché de travaux publics ou de fournitures;

Soit d'un quasi-contrat, par exemple : d'un paiement de l'indû, notamment en matière d'impôt;

courante, privilège qui, pour l'impôt foncier, porte sur les récoltes, fruits et revenus des immeubles, et pour les autres impôts, sur tous les meubles du débiteur.

(1) Le deuxième alinéa de l'article 2098 déclare que le Trésor public ne peut obtenir de privilège au préjudice des droits antérieurement acquis à des tiers.

Cette disposition a donné lieu à une controverse. Les uns soutiennent qu'elle n'est qu'une application du principe de la non-rétroactivité des lois et que le législateur a voulu simplement sauvegarder les droits acquis avant la promulgation des lois nouvelles qui pourraient organiser le privilège du Trésor (en ce sens : Troplong et Paul Pont). C'est ainsi que l'article 5 de la loi du 5 septembre 1807 déclare que le privilège du Trésor sur les immeubles des comptables, acquis par eux à titre *onéreux* depuis leur nomination, ne préjudicie pas aux créanciers qui sont privilégiés en vertu des articles 2103 et 2101, 2104, 2105 du Code civil. D'autres, se fondant sur l'historique de la rédaction de l'article, estiment, au contraire, que les droits acquis, préférables au privilège du Trésor, sont tous ceux qui sont antérieurs à la naissance même des créances privilégiées du Trésor (en ce sens : Aubry et Rau).

Digitized by Google

Soit d'un délit ou quasi-délit de ses agents dont il serait responsable ;

Soit enfin de la loi, spécialement en cas de pensions ou d'indemnités spéciales accordées par le législateur à certaines personnes.

Les dettes de l'Etat, aussi bien que ses créances, sont soumises à des règles spéciales.

On distingue les dettes courantes ou ordinaires relatives à l'exécution des divers services publics, et les dettes qui se réfèrent plus spécialement au passé, et dont l'ensemble constitue particulièrement la dette publique de l'Etat.

§ 1. **Dettes courantes ou ordinaires.** — D'après les règles de la comptabilité publique, le créancier de l'Etat doit remplir certaines formalités pour obtenir le paiement de ce qui lui est dû ; il est, en outre, soumis à une déchéance particulière, en cas de négligence.

Formalités préalables au paiement. — Pour obtenir son paiement, le créancier de l'Etat doit faire reconnaître, liquider et ordonnancer sa créance.

1° *Reconnaissance ou déclaration de la dette.* — La reconnaissance ou déclaration de la dette, qui sert de titre au créancier, n'est nécessaire que si la créance est contestée dans son existence ou sa quotité. Elle peut résulter soit d'un contrat passé avec l'Etat, soit d'une décision émanée de l'autorité administrative ou d'un tribunal judiciaire.

En cas de contestation, et dans le silence des textes, la question de savoir à quelle autorité appartient le droit de déclarer l'Etat débiteur est controversée, notamment à l'occasion de la responsabilité de l'Etat pour les fautes commises par ses agents dans l'exécution des divers services publics.

Dans un système, adopté par quelques arrêts de la Cour de cassation, le droit de déclarer l'Etat débiteur appartient à l'autorité judiciaire, spécialement à l'occasion de la responsabilité de l'Etat, par application des articles 1382-1384 du Code civil.

Dans un autre système, on décide qu'en l'absence d'un texte attributif de compétence à telle ou telle autorité, c'est à l'autorité administrative à déclarer l'Etat débiteur, par suite du principe de la séparation des pouvoirs (en ce sens : Ducrocq).

Digitized by Google

Dans un troisième système, suivi par le Conseil d'Etat et le tribunal des conflits et auquel semble se rallier la Cour de cassation, il faut distinguer si l'Etat est poursuivi comme personne morale, pour des faits relatifs à son domaine privé ou s'il est poursuivi comme puissance publique. Dans le premier cas, la compétence appartient à l'autorité judiciaire; dans le second cas, à l'autorité administrative. En ce qui concerne spécialement la responsabilité de l'Etat pour les fautes de ses agents dans l'exécution des divers services publics, la jurisprudence décide que les articles 1382-1384 du Code civil ne sont pas applicables, parce que la responsabilité de l'Etat a ses règles spéciales et varie suivant les besoins du service que l'administration peut seule apprécier; que le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que l'autorité judiciaire puisse connaître des actes engageant la responsabilité de l'Etat par suite des faits de ses agents (C. d'Etat, 15 avril 1868; tribunal des conflits, 8 février 1873, 20 mai 1882, 20 décembre 1884 et C. cass., 19 novembre 1883. — En ce sens : Laferrière (*Juridiction administrative*).

Par exception, certains textes spéciaux attribuent compétence à l'autorité judiciaire. Il en est ainsi :

Pour l'administration des postes, qui est responsable jusqu'à concurrence de 10,000 fr. des valeurs déclarées insérées dans les lettres (L. 9 juin 1859 et 25 janvier 1873);

Pour l'administration des douanes, qui est responsable du fait de ses préposés (L. 22 août 1791, titre 13, art. 19);

Pour l'administration des contributions indirectes, qui, en cas de saisie illégale, peut être condamnée à des dommages-intérêts;

Enfin lorsque l'Etat exploite lui-même un chemin de fer, cas auquel il est soumis à la même responsabilité que les compagnies concessionnaires (art. 22 L. 15 juillet 1845).

2° *Liquidation.* — La liquidation consiste à vérifier les titres du créancier et à déterminer le montant de sa créance, en tenant compte des paiements antérieurs ou des causes de déchéance. Elle est faite par le ministre compétent (dans le service duquel rentre la créance qu'il s'agit de liquider) ou ses délégués, notamment l'administration des domaines pour les dépenses domaniales (art. 8 L. 6 déc. 1897).

La liquidation est nécessaire, quel que soit le titre invoqué par le créancier, fût-il un jugement. Elle peut donner lieu à un recours contentieux devant le Conseil d'Etat, si le créan-

Digitized by Google

cier prétend que c'est à tort et en violation de son droit que sa créance a été rejetée ou réduite.

C'est en vertu de ce pouvoir de liquidation qu'à défaut de texte contraire, il appartient au ministre de déclarer l'Etat débiteur, soit en vertu des lois des 8 août 1790 et 26 septembre 1793, soit en vertu du principe de la séparation des pouvoirs.

3° *Ordonnancement.* — L'ordonnancement est l'ordre de payer donné directement par le ministre ou par un ordonnateur secondaire. Quand il émane directement du ministre, il s'appelle *ordonnance de paiement;* quand il émane d'un ordonnateur secondaire (préfet ou chef de service, tel qu'un ingénieur) en vertu d'une ordonnance de délégation du ministre, il s'appelle *mandat de paiement.*

L'ordonnancement est le moyen pour le créancier de réclamer son paiement à une caisse publique.

Il n'est valable qu'autant qu'il porte sur un crédit régulièrement ouvert, en vue de la dépense à solder.

Paiement. — Le paiement est effectué par le caissier du Trésor ou tout autre comptable des deniers de l'Etat, sur la présentation de l'ordonnance ou mandat de paiement. Le comptable est nécessairement une autre personne que l'ordonnateur, car un des grands principes de la comptabilité publique, c'est que les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont incompatibles.

Le payeur doit vérifier l'authenticité et la régularité de l'ordonnance ou mandat de paiement. Il peut refuser ou suspendre le paiement, si le titre n'est pas accompagné des pièces *justificatives,* ou si ces pièces contiennent des omissions ou des *irrégularités* matérielles. Il remet alors au créancier une déclaration écrite et motivée de son refus, sauf à l'ordonnateur à lui adresser une réquisition formelle de payer. Même, en cas de réquisition de l'ordonnateur, le payeur doit s'abstenir de payer : 1° s'il n'y a pas de crédit disponible ou de justification d'un service fait; 2° s'il y a une saisie-arrêt ou opposition régulière au paiement.

— Autrefois la liquidation et l'ordonnancement devaient avoir été faits au plus tard le 31 juillet de l'année qui suivait l'exercice auquel se rapportait la créance et le paiement devait être effectué le 31 août. Depuis la loi du 25 janvier 1889 ces délais ont été abrégés; ils sont fixés au 31 mars pour la

Digitized by Google

liquidation et l'ordonnancement des dépenses et au 30 avril pour le paiement, époque à laquelle, en général, l'exercice est *clos*.

Après la clôture de l'exercice, le créancier n'est pas déchu; il peut faire réordonnancer sa créance pour être payé sur les exercices suivants. Le paiement est alors imputé sur un chapitre de l'exercice courant, intitulé *dépenses des exercices clos*. Le droit de faire liquider et ordonnancer la créance subsiste tant que le créancier n'a pas encouru la déchéance quinquennale dont il nous reste à parler.

Déchéance quinquennale. — Afin d'éviter l'accumulation des arriérés, la loi de finances du 29 janvier 1831 établit une déchéance *spéciale* contre les créanciers de l'Etat.

Cette déchéance est encourue après un délai de cinq ans, à partir de l'*ouverture* de l'exercice auquel appartient la créance. Ainsi une créance née le 1er avril ou le 1er décembre 1893 ne peut plus être liquidée, ordonnancée et payée après le 31 décembre 1897 (1). Le délai est de six ans pour les créanciers résidant hors de l'Europe.

Par exception, la déchéance n'est pas applicable aux créances dont l'ordonnancement et le paiement n'auraient pas pu être effectués dans les délais déterminés par le *fait* de l'administration ou par suite de *pourvois* formés devant le Conseil d'Etat (art. 10 L. 1831). C'est surtout en vue de cette situation que les paiements à faire après ce délai sont imputés sur un chapitre spécial du budget, intitulé *dépenses des exercices périmés*.

Si la déchéance atteint toutes les créances d'un exercice

(1) Cette déchéance a cela de commun avec la prescription qu'elle éteint la dette de l'Etat. Mais elle est plus rigoureuse que la prescription et en diffère sous plusieurs rapports : 1° elle s'applique à toutes les créances d'un *exercice;* de telle sorte que, cinq ans après l'ouverture de cet exercice, elle est encourue, aussi bien pour une créance exigible au mois de décembre que pour une créance exigible au mois de janvier de cet exercice; 2° la déchéance atteint toutes les créances d'un exercice, même celles des mineurs et interdits, vis-à-vis desquels la prescription ordinaire est suspendue; 3° les modes ordinaires d'interruption de la prescription, notamment une demande en justice ou un commandement, ne seraient pas interruptifs de cette déchéance de cinq ans. Pour éviter la déchéance le créancier doit, dans le délai de cinq ans, demander au ministre compétent l'ordonnancement de la dépense et il a le droit de se faire délivrer un bulletin énonçant la date de sa demande et les pièces produites à l'appui (art. 9 et 10 L. 29 janvier 1831).

Digitized by Google

Rente 3 0/0 amortissable. — La rente 3 0/0 amortissable a été créée en 1878, en vue de l'exécution d'un vaste programme de travaux publics. L'Etat a émis des obligations remboursables à 500 francs et produisant un intérêt annuel de 15 francs, soit 3 0/0. Mais, à l'exemple des Compagnies de chemins de fer, il amortit chaque année le capital de sa dette, en remboursant un certain nombre d'obligations par séries et par voie de tirage au sort, de manière à être libéré de sa dette après 75 ans.

Chaque annuité est destinée à faire face aux intérêts et à l'amortissement des obligations (1).

Annuités à terme. — Les dettes payables par annuités pendant un certain temps résultent, en général, des engagements pris par l'Etat vis-à vis des Compagnies de chemins de fer, des départements, des villes ou des chambres de commerce. Telles sont, notamment, les annuités dues aux Compagnies de chemins de fer pour subvention ou garantie d'intérêts, les annuités dues à la caisse des lycées, collèges et écoles primaires.

Ces annuités ressemblent à la rente amortissable, en ce qu'elles sont un moyen d'éteindre le capital même de la dette, de sorte que l'Etat sera libéré après un certain temps; mais elles diffèrent de la rente amortissable, en ce qu'elles comprennent à la fois, pour tout créancier, l'intérêt et l'amortissement du capital; de sorte que c'est au créancier à reconstituer son capital, tandis que, dans la rente amortissable, l'Etat rembourse le capital lui-même par voie de tirage au sort; de sorte que l'annuité n'est qu'un moyen pour l'Etat d'arriver à constituer le capital à rembourser, chaque année, à ceux des créanciers dont la série d'obligations est sortie par voie de tirage au sort. En outre, ces annuités ne jouissent pas des avantages accordés aux rentes, même à la rente 3 0/0 amortissable.

Dettes remboursables à échéance déterminée. — Cette catégorie de dettes est celle qui ressemble le plus aux dettes

(1) Cette rente 3 0/0 amortissable jouit, en principe, des mêmes avantages que la rente consolidée; mais les obligations sont nominatives ou au porteur. Il n'y a pas de titres mixtes. Cette rente est, malgré son nom, un véritable prêt à terme et non un contrat de rente; aussi elle ne pourrait être convertie sans violer les conditions du contrat, car le bénéfice du terme appartient au créancier aussi bien qu'au débiteur.

Digitized by Google

des particuliers; mais ces dettes sont plus rares pour les Etats, parce qu'il leur est difficile de prévoir s'ils seront en situation de rembourser le capital à l'époque fixée, surtout si la dette est considérable. On emploie ce procédé d'emprunt comme moyen de trésorerie, pour les dettes payables à courte échéance, spécialement en créant des *bons du Trésor*, payables à trois mois, six mois, un an, avec un intérêt plus ou moins élevé, suivant leur échéance plus ou moins lointaine.

Dette flottante. — La dette flottante, ainsi nommée, parce qu'elle est variable et mobile quant à sa quotité et son exigibilité, a sa raison d'être dans les déficits du budget qu'il s'agit de combler, et dans la nécessité d'un fonds de roulement destiné à faire face aux dépenses, en attendant la rentrée des impôts. Elle pourvoit, en outre, aux dépenses votées en cours d'exercice et qui ne peuvent être imputées sur les voies et moyens de l'exercice, ni sur ressources spéciales. Les principaux éléments de cette dette, qui grossit sans cesse et s'élève à plus d'un milliard, comprennent : les bons du Trésor, payables à des échéances assez courtes — les fonds des communes et surtout des caisses d'épargne — les avances faites au Trésor par les trésoriers payeurs généraux.

Le déficit presque constant des budgets oblige souvent à réduire la dette flottante par une *consolidation*, c'est-à-dire par un emprunt en rente perpétuelle destiné à la liquider en tout ou en partie.

— On comprend aussi parmi les dettes remboursables à terme, plus ou moins incertain, les cautionnements en numéraire des divers fonctionnaires publics, comptables ou officiers ministériels.

Dette viagère. — La dette viagère est une dette d'annuités à terme incertain, pendant la vie du rentier. Elle comprend, notamment, les pensions civiles et militaires — les pensions accordées à titre de récompense nationale — les indemnités viagères aux victimes du coup d'Etat du 2 décembre 1851, aux survivants des blessés de février 1848, et à leurs ascendants veuves ou orphelins, etc.

Budget et comptes de l'État.

Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes annuelles de l'Etat.

Digitized by Google

Chaque ministre prépare le budget des dépenses de son département. Le ministre des Finances en arrête le tableau définitif pour l'ensemble des ministères; il dresse, en même temps, le tableau des recettes destinées à satisfaire aux dépenses, de manière à ce que le budget soit en équilibre et que les dépenses soient balancées par les recettes.

Le projet de budget est présenté aux Chambres législatives avant l'ouverture de chaque exercice.

Le budget est voté par les Chambres et lorsqu'il a été exécuté par les ordonnateurs et les comptables, sous le contrôle de la Cour des comptes, les ministres rendent leurs comptes d'administration aux Chambres qui les approuvent dans une loi, appelée loi des comptes ou loi portant règlement définitif du budget de l'exercice clos.

Vote du budget. — Le budget est discuté et voté par les deux Chambres; mais il doit, comme toutes les lois de finances, être présenté d'abord à la Chambre des députés et voté par elle avant d'être soumis au Sénat (art. 8 L. constit. du 24 février 1875). C'est une dérogation au droit commun, car, en principe, les projets de loi peuvent être indifféremment proposés par le Gouvernement soit à la Chambre, soit au Sénat.

Les dépenses et les recettes sont quelquefois l'objet de deux lois distinctes, l'une relative aux dépenses, l'autre relative aux recettes. Mais souvent elles sont l'objet d'une loi unique, portant fixation du budget général des dépenses et des recettes (1).

Quoi qu'il en soit, on commence par voter les dépenses, car les recettes ne sont légitimes que dans la mesure des dépenses à faire. C'est l'inverse de ce que fait un particulier qui doit régler ses dépenses sur ses ressources; mais l'Etat songe d'abord au but à atteindre, la satisfaction des besoins généraux; quant aux ressources, il les crée en conséquence, en s'adressant à l'impôt.

Mode de vote des dépenses. — Le budget des dépenses a été voté, suivant les diverses périodes historiques, tantôt

(1) Habituellement une loi spéciale sur les contributions directes est votée avant la loi du budget prévoyant et autorisant les dépenses et les recettes, afin de permettre aux conseils généraux et d'arrondissement de faire, dans leur session d'août, la répartition entre les arrondissements et les communes des impôts directs de répartition.

Digitized by Google

par ministères, tantôt par sections dans chaque ministère, tantôt enfin par chapitres, qui sont des subdivisions des sections, dans chaque ministère.

Sous la royauté constitutionnelle et surtout depuis la loi des comptes du 29 janvier 1831, le budget de chaque ministère était voté par chapitres et les ministres devaient se renfermer dans les limites des crédits affectés à chaque chapitre. C'est le système connu sous le nom de spécialité des crédits ou des chapitres législatifs et qui fut également suivi sous la République de 1848.

Sous le second Empire, les trois modes de vote furent successivement employés, suivant les tendances plus ou moins autoritaires du Gouvernement. D'après le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, le budget était voté par ministères; d'après le sénatus-consulte du 31 décembre 1861, il était voté par sections dans chaque ministère, et, en vertu du sénatus-consulte du 8 septembre 1869, il était voté par chapitres. On en était ainsi revenu, à la fin de l'Empire, au système de la spécialité des crédits par chapitres.

Sous le régime actuel, d'après la loi du 16 septembre 1871, c'est également par *chapitres* que se votent les dépenses annuelles du budget. Ce mode de vote a le grand avantage de permettre aux Chambres d'exercer un contrôle sérieux et efficace sur les dépenses projetées. Les crédits sont votés avec d'autant plus de mesure que l'on peut apprécier de plus près l'étendue des besoins des divers services auxquels ils sont affectés.

Les ministres font ensuite la répartition par *articles* des crédits qui ont été votés par chapitres. Ils ont ainsi une certaine latitude pour opérer des virements d'un article à un autre, en se renfermant dans les crédits afférents à chaque chapitre.

Classification des dépenses générales de l'Etat. — Les dépenses générales du budget pour lesquelles des crédits sont ouverts aux ministres sont comprises dans les cinq catégories suivantes :

1° Dette publique;

2° Pouvoirs publics;

3° Services généraux des ministères;

4° Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics;

Digitized by Google

5° Remboursements et restitutions, non-valeurs et primes (1)

Crédits supplémentaires et extraordinaires. — Les prévisions du budget sont souvent dérangées, parce qu'on vient à reconnaître qu'un crédit, c'est-à-dire une somme allouée pour une dépense prévue, est insuffisant ou qu'une dépense imprévue est à faire.

Il y a deux moyens de pourvoir à ces éventualités, soit à l'aide d'un virement, soit à l'aide de crédits supplémentaires et extraordinaires.

La faculté de faire des *virements* d'un chapitre à un autre était confiée au Gouvernement, lorsque le budget était voté par ministères ou par sections; mais cette pratique se conciliait difficilement avec le principe de la spécialité des crédits et le vote par chapitres du budget. Néanmoins cette pratique avait été maintenue par le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 qui avait rétabli le vote du budget par chapitres. Des décrets spéciaux en Conseil d'Etat pouvaient autoriser des virements d'un chapitre à un autre sur les excédents de crédits qui étaient disponibles. Mais cette faculté de virements d'un chapitre à un autre n'existe plus depuis la loi du 16 septembre 1871.

Quant aux crédits *supplémentaires* et *extraordinaires*, ils ne peuvent être accordés que par une loi : c'était déjà ce que décidait le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 et le principe a été confirmé par la loi du 14 décembre 1879 (art. 1), qui a précisé ce que l'on entend par crédits supplémentaires ou extraordinaires.

Les crédits *supplémentaires* sont ceux qui doivent pourvoir à l'insuffisance, dûment justifiée, d'un service porté au budget et qui ont pour objet l'exécution d'un service déjà *voté*, sans modification dans la nature de ce service.

Les crédits *extraordinaires* sont ceux qui sont commandés par des circonstances urgentes et imprévues et qui ont pour objet : ou la création d'un service *nouveau* ou l'*extension* d'un service inscrit dans la loi de finances au-delà des bornes fixées par cette loi (art. 2 L. 14 décembre 1879).

Par exception, dans le cas de *prorogation* des Chambres,

(1) Les dépenses prévues au budget sont évaluées à près de trois milliards et demi.

Les crédits relatifs à la dette publique s'élèvent à plus de 1 milliard 245 millions; ceux qui s'appliquent aux services généraux des ministères dépassent 1 milliard 870 millions (Budget de 1902).

Digitized by Google

tel qu'il est défini par l'art. 2 § 1 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 (mais non en cas de dissolution), des crédits supplémentaires et extraordinaires peuvent être ouverts *provisoirement*, par des décrets rendus en Conseil d'Etat, après avoir été délibérés et approuvés en conseil des ministres; ils indiquent les voies et moyens qui sont affectés aux crédits demandés. Ces décrets doivent être soumis à la sanction des Chambres dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion (art. 4 L. 14 décembre 1879). Peuvent seuls donner lieu à l'ouverture de crédits supplémentaires les services votés dont la nomenclature est annexée, chaque année, à la loi de finances. Quant aux crédits extraordinaires qui ont pour objet la création d'un service *nouveau*, ils ne peuvent être ouverts par décrets (art. 5 L. 1879).

Recettes. — Les recettes du budget, ou les voies et moyens d'assurer le paiement des dépenses, sont prévues par la loi du budget qui détermine les droits, produits et revenus, dont la perception est autorisée.

Il est défendu, sous peine de concussion et sans préjudice de l'action en répétition pendant 3 ans, d'établir et de percevoir des contributions autres que celles autorisées par la loi.

Cette prohibition est reproduite, chaque année, dans la disposition finale de la loi du budget.

— La loi du budget comprend quatre titres : 1° le budget général; 2° les budgets annexes rattachés pour ordre au budget général; 3° les dispositions spéciales; 4° les moyens de service et dispositions annuelles (1).

Le budget *général* indique les crédits ouverts aux ministres pour les dépenses générales de l'Etat — les impôts et revenus autorisés et l'évaluation des voies et moyens destinés à satisfaire aux dépenses (2).

(1) Le budget de 1898 a distingué pour la première fois les dispositions spéciales d'une part et les moyens de service et dispositions annuelles d'autre part, ce qui a porté à quatre, au lieu de trois, le nombre des titres du budget.

(2) Dans un but de simplification et d'unité, on a incorporé, depuis quelques années, dans le budget ordinaire, des dépenses extraordinaires ayant un caractère de permanence.

Ainsi la loi du budget de 1891 a rattaché le budget extraordinaire de la guerre au budget général ou ordinaire; le budget de 1892 a incorporé au budget ordinaire le compte spécial des garanties d'intérêt des chemins de fer. Enfin, la loi du 18 juillet 1892 a fait disparaître du budget de l'Etat les dépenses sur *ressources spéciales* qui comprenaient les fonds recouvrés par l'Etat pour le compte des départements et des communes.

Digitized by Google

Les budgets *annexes*, rattachés pour ordre au budget général, sont des budgets relatifs à certains services spéciaux ayant des ressources propres, leurs recettes et leurs dépenses, et concernant: la fabrication des monnaies et médailles, l'Imprimerie nationale, la Légion d'honneur, la caisse des invalides de la marine, l'école centrale des arts et manufactures, la caisse nationale d'épargne, les chemins de fer de l'Etat.

Les *dispositions spéciales* comprennent des articles modifiant sur une foule de points secondaires la législation existante.

Les *moyens de service* et les *dispositions annuelles* à la différence des dispositions spéciales, ont un caractère strictement budgétaire et par cela même annuel; elles ont notamment pour objet : de fixer la nomenclature des services pouvant donner lieu, pendant la prorogation des Chambres, à des crédits supplémentaires, d'ouvrir des crédits pour les pensions militaires de la guerre et de la marine, d'autoriser le ministre des Finances à créer, pour le service de la trésorerie et les négociations avec la banque, des bons du Trésor, de fixer la moyenne des dépenses à faire pour l'exécution des chemins de fer, etc.

Exécution du budget. — L'exécution du budget est confiée au pouvoir exécutif; elle est l'œuvre des ordonnateurs et des comptables dont les opérations constituent la comptabilité *administrative*.

Nous avons vu que les ministres délivrent, dans la mesure des crédits qui leur sont ouverts, des ordonnances de paiement et que les ordonnateurs secondaires délivrent des mandats de paiement en vertu des délégations ministérielles.

Le paiement des dépenses et le recouvrement des recettes sont effectués par les divers comptables, sous l'autorité du ministre des Finances.

— Les services financiers s'exécutent dans des périodes de temps dites de gestion et d'exercice.

La *gestion* embrasse l'ensemble des actes d'un comptable soit pendant l'année, soit pendant la durée de ses fonctions.

L'*exercice* est la période d'exécution des services d'un budget. Sont seuls considérés comme appartenant à un exercice les droits acquis et les services faits du 1er janvier au 31 décembre de l'année qui donne son nom au budget. Mais la période d'exécution des services d'un budget, qui constitue l'exercice, se prolonge au-delà de l'année qui lui donne son nom

D'après la loi du 25 janvier 1889, cette période s'étend :

1° Jusqu'au 31 janvier de l'année suivante, pour l'*achèvement* des services du matériel, dont l'exécution commencée

Digitized by Google

n'a pu être terminée avant le 31 décembre pour des causes de force majeure ou d'intérêt public qui doivent être énoncées dans une déclaration de l'ordonnance;

2° Jusqu'au 31 mars pour la *liquidation* et l'*ordonnancement* des sommes dues aux créanciers;

3° Jusqu'au 30 avril pour le *paiement* des dépenses, la liquidation et le recouvrement des droits acquis à l'Etat pendant l'année du budget;

4° Jusqu'au 30 juin pour l'*autorisation* et la *régularisation*, par des *crédits supplémentaires*, de dépenses afférentes aux charges publiques rendues obligatoires par la loi de finances et dont le montant ne peut être définitivement connu qu'après l'exécution des services;

5° Jusqu'au 31 juillet pour les opérations de *régularisation* nécessitées par les erreurs d'imputations, par le remboursement des avances ou cessions que les ministères se font réciproquement, par les versements de fonds à rétablir au crédit des ministres ordonnateurs, par la régularisation des traites de la marine et des colonies et par le versement à la caisse des gens de mer ou à la caisse d'épargne postale du parfait paiement des allocations des états-majors et équipages embarqués hors des mers d'Europe.

C'est à l'expiration de ces délais que l'exercice est *clos*. Mais nous avons vu que les créanciers de l'Etat; après le 30 avril, terme fixé pour leur paiement, peuvent encore faire ordonnancer ce qui leur est dû, sur les *années suivantes*, et qu'ils ne sont *déchus* qu'après *cinq ans* depuis l'ouverture de l'exercice auquel leur créance appartient; que même, par exception, et après que l'exercice est *périmé*, à l'expiration du délai de cinq ans, ils peuvent encore faire valoir leurs droits, si le retard dans l'ordonnancement et le paiement provient du fait de l'administration.

Contrôle du budget. — Loi de règlement définitif du budget de l'exercice clos. — L'exécution du budget est contrôlée d'abord, d'une manière continue, par l'administration centrale des finances à laquelle aboutissent les divers actes des ordonnateurs et des comptables des divers ministères. Ensuite, la Cour des comptes est appelée, d'une part, à juger les comptables en *deniers* par des arrêts qui les déclarent quittes, en avance ou en débet, et, d'autre part, à contrôler les actes des *ordonnateurs* et des comptables en *matières* par des déclarations générales de conformité.

Digitized by Google

C'est à la suite de ces divers contrôles administratif et judiciaire qu'intervient la loi de *règlement définitif* du budget de l'exercice clos. Cette loi, appelée aussi la loi des comptes, approuve les comptes d'administration des ministres, en constatant que les dépenses ont été faites dans la mesure des crédits ouverts par la loi du budget et qu'ainsi les comptes de ces grands ordonnateurs sont en parfaite concordance avec les prescriptions budgétaires et les lois de finances. Ce contrôle *législatif* consacre ainsi le contrôle *administratif* et le contrôle *judiciaire* de la Cour des comptes.

La loi des comptes ou de règlement définitif du budget doit être présentée, au plus tard, à l'ouverture de la session ordinaire des Chambres qui suit la clôture de l'exercice (art. 6 L. 25 janvier 1889).

DÉPARTEMENT, PERSONNE MORALE.

Notions historiques sur la personnalité du département. — Le département, créé par l'Assemblée constituante, était-il, à l'origine, une personne morale pouvant être propriétaire, créancier, débiteur, capable d'acquérir, d'aliéner et d'ester en justice?

La plupart des auteurs ne font remonter la personnalité du département qu'au décret du 9 avril 1811. Ce décret concédait aux départements, arrondissements et communes la propriété des édifices et bâtiments nationaux destinés au service de l'administration, de la justice et de l'instruction publique, à la charge de supporter les dépenses d'entretien et même de grosses réparations.

Dans un autre système, on enseigne, au contraire, que la personnalité du département date de sa création; qu'en effet, les lois, sous forme d'instructions, de l'Assemblée constituante en 1790 et 1791, mettaient certaines dépenses à la charge des départements en les autorisant à s'imposer des sous et deniers additionnels à l'impôt foncier et à l'impôt mobilier, et permettaient aux directoires de département et de district d'acheter et louer aux frais de leurs administrés les édifices nécessaires à leur installation. Le décret de 1811 ne fit donc qu'accentuer et développer la personnalité du département, en le rendant propriétaire d'édifices appartenant autrefois à l'Etat (en ce sens : Aucoc).

Digitized by Google

Quoi qu'il en soit, on peut dire que le décret de 1811 vint vivifier une personnalité qui était en germe dans les lois de l'Assemblée constituante et que ce décret a été le fondement de la propriété départementale. C'est ainsi qu'on peut expliquer pourquoi le département n'est pas énuméré au nombre des personnes morales dont parle le Code civil (art. 537-542 et art. 2121, voir aussi 910, 937, 1712, 2045 et 2227).

Malgré ce décret de 1811, la personnalité du département fut encore contestée, notamment à l'occasion d'un autre décret du 16 décembre 1811 qui mit à la charge du département l'entretien d'anciennes routes impériales dont le sol fut reconnu plus tard, par un avis du Conseil d'Etat du 27 avril 1834, être resté la propriété de l'Etat. Mais, à partir de la loi du 10 mai 1838, sur les attributions des Conseils généraux, la personnalité du département n'a plus fait aucun doute, car cette loi chargeait les Conseils généraux de délibérer sur tous les intérêts de propriété du département, sur les actions judiciaires pouvant le concerner, aussi bien que sur son budget.

Biens du département. — Les biens du département, comme ceux de l'Etat et des communes, se divisent en biens du domaine *public* et biens du domaine *privé* (art. 538 et s., C. civ.).

Les biens du domaine *public* départemental sont ceux qui sont affectés à un usage public et qui, tant qu'ils conservent leur destination, sont inaliénables et imprescriptibles.

Ils comprennent :

1° Les routes départementales (et les rues qui y font suite) : non seulement celles qui ont été construites avec les ressources du département, depuis le décret du 16 décembre 1811 dont nous avons parlé, mais encore les anciennes routes impériales de troisième classe dont l'entretien avait été mis par ce décret à la charge du département.

Pour ces dernières, la loi de 1871 sur les conseils généraux a tranché la controverse qui s'était élevée autrefois et, contrairement à l'avis du Conseil d'Etat de 1834, a décidé que ces anciennes routes étaient définitivement comprises parmi les propriétés départementales (art. 59, L. 10 août 1871).

Digitized by Google

2° Les chemins de fer départementaux (L. 12 juillet 1865 sur les chemins de fer d'intérêt local) (1).

Les biens du domaine *privé* départemental comprennent :

1° Les édifices publics départementaux (hôtels de préfecture et de sous-préfecture, de cours d'assises et des tribunaux, prisons, etc.) affectés, soit à un service public, soit à un service d'utilité départementale ;

2° Les immeubles non affectés à un service public quelconque et dont le département tire des revenus (établissements thermaux, pépinières, fermes modèles, etc.);

3° Des créances, des rentes, des meubles meublants formant le mobilier des préfectures, sous-préfectures, des cours d'assises, et des tribunaux civils et de commerce, et de tous objets mobiliers garnissant, même les musées et bibliothèques, etc. (2).

Principaux actes de la vie civile du département. — Depuis la loi du 10 août 1871, la plupart des actes intéressant la vie civile du département sont l'objet de décicions définitives de la part du Conseil général. En effet, aux termes de l'article 46 de ladite loi, le Conseil général statue définitivement sur les : ventes, échanges ou acquisitions à titre onéreux des propriétés mobilières ou immobilières, quand elles ne sont pas affectées à certains services publics — le mode de gestion des propriétés départementales — les baux de biens donnés ou pris à ferme, quelle qu'en soit la durée — le changement de destination des propriétés et des édifices départementaux, autres que ceux relatifs à certains services publics — les transactions, etc.

Le préfet, sur l'avis *conforme* de la Commission départementale, passe les contrats au nom du département (art. 54 L. 1871).

Nous examinerons seulement ce qui concerne : les dons et legs faits au département, les actions judiciaires, le budget et les comptes du département.

(1) Nous étudierons plus loin, dans la troisième partie de ce Résumé ayant pour objet les matières spéciales, les diverses dépendances du domaine public et notamment les règles concernant la voirie.

(2) Nous avons vu, en effet, qu'on décide généralement que les objets mobiliers, ainsi que les édifices affectés à des services publics, ne devaient pas être compris dans le domaine public.

Digitized by Google

Dons et legs. — Le Conseil général statue définitivement sur l'acceptation des dons et legs faits au département, quand il n'y a pas de réclamation de la famille et sur le refus de ces libéralités dans tous les cas (art. 47, § 5, L. 1871, modifié par l'art. 2, L. 4 février 1901 : dérogation à l'art. 910, C. civ.).

S'il y a réclamation judiciaire ou administrative de la part de la famille, l'autorisation d'accepter doit être donnée par un décret en Conseil d'Etat.

Dans tous les cas, c'est le préfet qui en vertu soit de la décision du Conseil général, soit de la décision du Gouvernement, accepte ou refuse les dons et legs.

Le préfet peut toujours accepter les dons et legs à *titre conservatoire* et la décision du Conseil général ou du Gouvernement, qui intervient ensuite, a effet du jour de cette acceptation (art. 53, L. 1871, par dérogation à l'art. 937, C. civ.).

Cette acceptation provisoire, à titre conservatoire, offre plusieurs avantages :

1° En cas de donation, elle ne permet plus au donateur de retirer ses offres de libéralité et elle assure l'effet de la donation, dans le cas où le donateur viendrait à mourir avant la décision du Conseil général ou l'autorisation du Gouvernement.

2° En cas de legs, elle autorise à former une demande en délivrance, afin d'avoir droit aux fruits et aux intérêts soit du jour du décès, soit du jour de la demande en délivrance, suivant qu'il s'agit de legs universels et à titre universel ou de legs à titre particulier (art. 1004, 1005, 1011, 1014, C. civ.).

Actions judiciaires. — Le Conseil général statue définitivement sur les actions à intenter ou à soutenir au nom du département. Toutefois, dans les cas d'*urgence*, la Commission départementale peut statuer (art. 46, n° 15).

En principe, c'est le préfet qui représente en justice le département, comme demandeur ou comme défendeur; il est, en outre, chargé de faire tous actes conservatoires et interruptifs de déchéance.

Par exception, en cas de litige entre l'Etat et le département, le préfet représente l'Etat et c'est un membre de la Commission départementale désigné par elle qui représente le département (art. 54) (1).

(1) Avant cette loi, c'était le plus ancien membre du conseil de préfecture qui représentait le département.

Digitized by Google

Il y a un double intérêt à distinguer si le département est *demandeur* ou *défendeur :*

1° Quand le département est demandeur, le préfet intente l'action en vertu de la décision du Conseil général. Quand le département est défendeur, le préfet peut défendre à l'action sur l'avis *conforme* de la Commission départementale.

2° Quand le département est demandeur, il est dispensé du préliminaire de conciliation et n'a aucune formalité à remplir vis-à-vis du défendeur. Quand il est défendeur, il ne peut être cité directement devant les tribunaux par le demandeur, excepté s'il s'agit d'une action possessoire. Hors ce cas, aucune action judiciaire ne peut, à peine de nullité, être intentée contre un département qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au préfet un *mémoire* exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. La remise du mémoire, dont il est donné récépissé, interrompt la prescription, si elle est suivie, dans les trois mois, d'une demande en justice. L'action ne peut être portée devant les tribunaux que *deux* mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires (art. 55 L. 1871).

Budget et comptes du département. Titre V de la loi de 1871, art. 57-68 (1).

Budget du département. — Le projet de budget du département est préparé et présenté par le préfet, qui est tenu de le communiquer à la Commission départementale avec les pièces à l'appui, dix jours au moins avant la session d'août. Le budget délibéré par le Conseil général est définitivement réglé par décret (art. 57), mais ce décret, sauf en ce qui concerne les dépenses obligatoires, ne peut ni changer, ni modifier les allocations portées au budget par le conseil général (art. 61, § 3).

Loi du 10 *mai* 1838.

Sous l'empire de la loi de 1838, le budget départemental se divisait en *quatre sections*, comprenant, chacune, des dé-

(1) Les détails de la comptabilité départementale sont réglés par le décret du 12 juillet 1893, modifié par le décret du 20 janvier 1900.

Digitized by Google

penses et des recettes corrélatives et correspondant à quatre espèces de centimes additionnels : les centimes *ordinaires*, les centimes *facultatifs*, les centimes *extraordinaires* et les centimes *spéciaux* (1).

La *première section* comprenait les *dépenses ordinaires* auxquelles il était pourvu principalement par les *centimes additionnels ordinaires*, appelés aussi *législatifs*, parce qu'ils étaient votés chaque année par la loi de finances, en addition au principal de l'impôt foncier et de l'impôt personnel et mobilier. Les dépenses ordinaires étaient obligatoires jusqu'à concurrence du montant des recettes destinées à y pourvoir et, à défaut par le Conseil général de les voter, le préfet, en conseil de préfecture, pouvait les inscrire d'office au budget.

La *deuxième section* comprenait les *dépenses facultatives*, c'est-à-dire celles que le Conseil général avait la faculté de voter ou non. Il y était principalement pourvu à l'aide des *centimes additionnels facultatifs*, portant également sur l'impôt foncier et l'impôt personnel et mobilier, et que le Conseil général pouvait voter dans la limite du maximum fixé par la loi annuelle de finances.

La *troisième section* comprenait les *dépenses extraordinaires*. Il y était pourvu à l'aide de *centimes additionnels extraordinaires* que votait le Conseil général, mais qu'une loi spéciale d'intérêt local devait ensuite autoriser, en fixant leur nombre et les impôts auxquels ils devaient être appliqués.

La *quatrième section* comprenait les *dépenses spéciales* ayant pour objet : le *cadastre*, les *chemins vicinaux* et l'*instruction primaire;* de telle sorte qu'elle se subdivisait elle-même en trois petites sections (2). Il était pourvu à ces trois

(1) Un centime additionnel est le centième du principal de l'impôt, c'est-à-dire un centime par franc, qui s'ajoute au principal. Voter 4 ou 5 centimes additionnels, c'est dire que le principal de l'impôt sera augmenté de 4 ou 5 centimes par franc.

Il y a des centimes additionnels *généraux, départementaux et communaux*.

(2) Souvent, dans le budget départemental, chacune de ces trois classes de dépenses était l'objet d'une section spéciale. Il en résultait qu'on pouvait distinguer six sections dans le budget départemental. Depuis 1852, toutes les communes étant cadastrées, la section du cadastre avait fini par disparaître du budget. Aussi, dans les documents officiels, il était question de cinq sections : les trois sections relatives aux dépenses ordinaires, facultatives et extraordinaires, et les deux sections spéciales relatives aux chemins vicinaux et à l'instruction primaire.

Digitized by Google

sortes de dépenses par des *centimes additionnels spéciaux* pour chacune d'elles et autorisés à l'avance par les lois générales du 2 août 1829 sur le cadastre, du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, et du 15 mars 1850 sur l'instruction primaire.

Ces diverses sections formaient autant de petits budgets distincts et, en principe, chaque espèce de recette devait rester exclusivement affectée à la dépense particulière de chaque section. Toutefois, les fonds destinés aux dépenses *facultatives* pouvaient être employés au paiement des dépenses *ordinaires;* mais les fonds destinés au paiement de celles-ci n'auraient pu être consacrés aux dépenses facultatives.

Loi du 18 *juillet* 1866.

La loi de décentralisation de 1866 introduisit, dans le budget, plusieurs innovations :

1° Elle supprima la division du budget en sections et le divisa en budget *ordinaire* et en budget *extraordinaire;*

2° Elle diminua le nombre des dépenses ayant un caractère obligatoire et pouvant être inscrites d'office au budget;

3° Elle fit disparaître l'institution du *fonds commun* (1) et le remplaça par un *fonds de secours* créé avec les ressources de l'Etat. Le fonds de secours, fixé à la somme de 4 millions, devait être inscrit au budget du ministère de l'Intérieur et réparti par décret en Conseil d'Etat, entre les départements nécessiteux;

(1) Le *fonds commun* était formé à l'aide de centimes additionnels s'ajoutant à l'impôt foncier et à l'impôt personnel et mobilier. Il était destiné à venir au secours des départements dont les dépenses ordinaires excédaient le produit de leurs centimes ordinaires. Chaque année, le produit du fonds commun était réparti entre les départements, en proportion de leurs besoins, par un décret inséré au *Bulletin des lois.* L'appât du fonds commun était un encouragement aux dépenses immodérées que pouvaient faire certains départements, au préjudice des autres.

Le fonds commun supposait entre les départements une sorte d'association mutuelle. Par la suppression du fonds commun et le maintien des centimes additionnels qui y étaient affectés, chaque département put désormais compter sur l'intégralité du produit de ses centimes et ne dut compter que sur ses propres ressources, d'autant plus que le nouveau fonds de secours, créé avec les deniers de l'Etat, est de beaucoup inférieur au produit de l'ancien fonds commun.

Digitized by Google

4° Elle décida que les centimes ordinaires comprendraient désormais les anciens centimes ordinaires, facultatifs et de fonds commun dont la réunion formait un maximum de 25, et que les Conseils généraux les voteraient dans la limite du maximum fixé annuellement par la loi de finances;

5° Elle maintint les centimes spéciaux avec leur affectation spéciale; mais elle permit d'appliquer aux dépenses ordinaires l'excédent de ce qui serait nécessaire pour assurer le service des chemins vicinaux et de l'instruction primaire;

6° Elle autorisa les Conseils généraux : 1° à voter des centimes extraordinaires dans la limite d'un maximum fixé annuellement par la loi de finances, une loi spéciale ne devenant ainsi nécessaire qu'au cas où les centimes dépasseraient le maximum fixé; 2° à voter des emprunts remboursables dans un délai n'excédant pas douze années;

7° Elle décida qu'à l'avenir tout centime additionnel ordinaire ou extraordinaire, établi en sus de ceux déjà autorisés, porterait sur toutes les contributions directes.

Cette loi de 1866 a eu pour but d'accorder aux Conseils généraux des pouvoirs plus étendus et une plus grande liberté d'action dans l'établissement du budget départemental.

Nous allons voir que la loi de 1871 s'est inspirée de son esprit et a reproduit les principes de ses innovations.

Loi du 10 *août* 1871.

Le budget départemental se divise en budget *ordinaire* et en budget *extraordinaire* (art. 57).

Chacun de ces budgets comprend deux éléments : les recettes et les dépenses.

Budget ordinaire — Les *recettes* du budget ordinaire se composent (art. 58) :

1° Du produit des centimes additionnels ordinaires dont le nombre est fixé annuellement par la loi de finances (1);

2° Du produit des centimes autorisés pour les dépenses des chemins vicinaux et de l'instruction primaire par les lois des 21 mai

(1) Le maximum est ordinairement fixé à 25, portant sur l'impôt foncier et l'impôt personnel et mobilier, plus 8 centimes sur les quatre contributions directes.

Digitized by Google

1836, 25 mars 1850 et 10 avril 1867, dont l'affectation spéciale est maintenue (1);

3° Du produit des centimes spéciaux affectés à la confection du cadastre par la loi du 2 août 1829 (2);

4° Du revenu et du produit des propriétés départementales;

5° Du produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives;

6° Du produit des droits de péage des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département, des autres droits de péage et de tous autres droits concédés au département par les lois;

7° De la part allouée au département sur le fonds inscrit annuellement au budget du ministère de l'Intérieur et réparti, conformément au tableau annexé à la loi de finances, entre les départements qui, en raison de leur situation financière, doivent recevoir une allocation sur les fonds généraux du budget (3);

8° Des contingents de l'État et des communes pour le service des aliénés et des enfants assistés et de toute autre subvention applicable au budget ordinaire;

9° Du contingent des communes et autres ressources éventuelles pour le service vicinal et pour les chemins de fer d'intérêt *local*.

Les *dépenses* du budget ordinaire comprennent (art. 60) :

1° Le loyer, le mobilier et l'entretien des hôtels de préfecture et de sous-préfecture, du local nécessaire à la réunion du conseil départemental d'instruction publique et du bureau de l'inspecteur d'académie;

2° Le casernement ordinaire des brigades de gendarmerie;

3° Le loyer, l'entretien, le mobilier et les menues dépenses des cours d'assises, tribunaux civils et tribunaux de commerce et menues dépenses des justices de paix;

(1) Pour l'instruction primaire, les Conseils municipaux et les Conseils généraux étaient autorisés à voter 4 centimes; mais ceux-ci ont été supprimés et leur produit est inscrit au budget de l'*Etat* (art. 27 L. 19 juillet 1889). Pour les chemins vicinaux, les Conseils généraux sont habituellement autorisés à voter 10 centimes additionnels aux quatre contributions directes, en cas d'insuffisance des centimes ordinaires, sans préjudice de l'application des lois des 21 mai 1836 et 11 juillet 1868 sur les chemins vicinaux.

(2) Ordinairement le maximum est de 5 centimes additionnels à l'impôt foncier.

D'après une loi du 18 juillet 1892, relative aux contributions directes et taxes assimilées, le produit des centimes départementaux affectés aux dépenses du cadastre est rattaché au budget de l'Etat comme fonds de concours (art. 21).

(3) Il s'agit d'un fonds de secours établi par la loi de 1866 et qui a remplacé le fonds commun. Mais le fonds de secours n'est plus réparti par décret en Conseil d'Etat; il est réparti par le législateur lui-même. Il est ordinairement fixé à la somme de 3 à 4 millions.

Digitized by Google

4° Les frais d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires; les frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes du jury;

5° Les dépenses ordinaires d'utilité départementale;

6° Les dépenses imputées sur les centimes spéciaux établis en vertu des lois des 2 août 1829, 21 mai 1836, 15 mars 1850 et 10 avril 1867. (Ces dépenses sont relatives au cadastre, aux chemins vicinaux et à l'instruction primaire.)

Néanmoins, les départements qui, pour assurer le service des chemins vicinaux et de l'instruction primaire, n'auront pas besoin de faire emploi de la totalité des centimes spéciaux, pourront en appliquer le surplus aux autres dépenses de leur budget ordinaire. L'affectation de l'excédent du produit des trois centimes spéciaux de l'instruction primaire à des dépenses étrangères à ce service ne pourra avoir lieu qu'à l'une des sessions de l'année suivante et lorsque cet excédent aura été constaté en fin d'exercice.

Les départements, qui seraient en situation d'user de la faculté autorisée par le paragraphe précédent et qui n'en feraient pas usage, ne pourront recevoir aucune allocation sur le fonds de secours.

Les *dépenses* sont *obligatoires* ou *facultatives*.

Les dépenses *obligatoires* comprennent, outre l'acquittement des dettes exigibles, les dépenses relatives aux objets mentionnés aux quatre premiers numéros qui précèdent et certaines autres dépenses prévues par des lois spéciales (1).

Toutes les autres dépenses sont *facultatives*.

Il y a grand intérêt à distinguer ces deux sortes de dépenses (art. 61 modifié L. 29 juin 1899) :

Les dépenses *obligatoires*, comme l'indique leur nom, ne peuvent être éludées, et si le Conseil général omet d'inscrire au budget un crédit suffisant pour leur acquittement, on a recours à l'inscription d'office : il est pourvu aux dépenses inscrites d'office, d'abord par des prélèvements sur les excédents de recettes s'il y en a, ou bien sur le cré-

(1) On peut citer notamment certaines dépenses relatives : aux écoles normales d'instituteurs ou d'institutrices primaires — aux frais du service des épizooties — à l'inspection des écoles maternelles — à certaines dépenses de l'instruction primaire prévues par l'art. 3, L. 19 juillet 1889; aux frais des comités de conciliation et d'arbitrage, en cas de différends collectifs entre patrons ouvriers ou employés — aux travaux de reconstrution et d'appropriation des prisons — à la part du département dans l'application de l'assistance médicale gratuite.

Digitized by Google

dit pour dépenses imprévues, si un tel crédit a été voté, et à défaut, au moyen d'une contribution spéciale portant sur les quatre contributions directes et établie par le décret d'inscription d'office, si elle est dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances, ou par une loi, si elle doit excéder ce maximum (1).

Les dépenses *facultatives*, au contraire, ne peuvent être inscrites d'office, et les allocations qui leur sont attribuées ne peuvent être modifiées par le décret qui règle le budget.

Budget extraordinaire. — Les *recettes* du budget extraordinaire se composent (art. 59) :

1° Du produit des centimes extraordinaires votés annuellement par le Conseil général, dans les limites déterminées par la loi de finances, ou autorisées par des lois spéciales ;
2° Du produit des emprunts ;
3° Des dons et legs ;
4° Du produit des biens aliénés ;
5° Du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées ;
6° De toutes autres recettes accidentelles.

Sont comprises définitivement parmi les propriétés départementales les anciennes routes impériales de troisième classe, dont l'entretien a été mis à la charge des départements par décret du 16 déc. 1811 ou postérieurement (2).

Les *dépenses* du budget extraordinaire comprennent toutes celles qui sont imputées sur les recettes dont il vient d'être parlé (art. 62).

Les fonds libres de l'exercice antérieur et de l'exercice courant et provenant d'emprunts, de centimes ordinaires et extraordinaires recouvrés et à recouvrer dans le cours de l'exercice, ou de toute autre recette, sont cumulés, suivant la nature de leur origine, avec les ressources de l'exercice en cours d'exécution, pour recevoir l'affectation nouvelle qui pourra leur être donnée par le Conseil général dans le budget *supplémentaire* de l'exercice courant, sous réserve, toutefois, du maintien des crédits nécessaires à l'acquittement des restes à payer de l'exercice précédent. Le budget supplémentaire est voté par le Conseil général dans sa première session ordinaire et définitivement réglé par décret.

(1) Le maximum est habituellement fixé à 2 centimes.
(2) Autrefois, le Conseil d'Etat considérait le sol de ces routes comme propriété de l'Etat ; désormais, ce sol appartient au département.

Digitized by Google

Enfin, les Conseils généraux peuvent porter au budget un crédit pour dépenses imprévues (art. 63, mod. L. 29 juin 1899).

Comptes du département. — Les comptes du département, d'après les règles générales de la comptabilité publique, comprennent les comptes d'*administration* de l'ordonnateur et les comptes de *deniers* du comptable.

L'*ordonnateur* est le préfet qui délivre des mandats de paiement, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et sous le contrôle, comme nous l'avons vu, de la Commission départementale (art. 21, L. 18 juillet 1892).

Le *comptable* est le trésorier payeur du département qui touche les recettes et paie les dépenses (art. 23 même loi).

Les recettes sont effectuées en vertu des rôles et états de produit rendus exécutoires par le préfet (1).

Les dépenses sont payées sur les mandats délivrés par le préfet dans la limite des crédits ouverts par les budgets du département (art. 64 et 65 L. 10 août 1871 ; voir, en outre, art. 23 et 24 L. 18 juillet 1892).

Le délai de la liquidation et du mandatement des sommes dues aux créanciers est fixé au 31 janvier, et le délai pour la liquidation et le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses est fixé au dernier jour de février de l'année qui suit l'exercice (art. 7 D. 12 juillet 1893, modifié D. 20 janv. 1900).

— Le préfet, en sa qualité d'ordonnateur, rend des comptes d'*administration* au Conseil général. Ces comptes doivent d'abord être communiqués à la Commission départementale, avec les pièces à l'appui, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août.

Le Conseil général entend et débat les comptes d'admi-

(1) Le service de trésorerie des départements est assuré par le Trésor public. Les fonds libres des départements sont obligatoirement déposés au Trésor, et ne sont pas productifs d'intérêts à leur profit (art. 22 L. 18 juillet 1892).

Le produit des centimes additionnels départementaux est mis à la disposition des départements par douzièmes, le jour même de l'échéance de chaque douzième. Au-delà de cette limite, le nombre de douzièmes ne peut être augmenté que pour les départements dont les fonds disponibles seraient momentanément insuffisants, et en vertu d'un décret délibéré en Conseil d'Etat et contresigné par le ministre de l'Intérieur et des Finances (art. 20 L. 18 juillet 1892).

(2) La déchéance quinquennale, qui s'applique aux créanciers de l'Etat, ne s'applique pas aux créanciers des départements (art. 480 D. 31 mai 1862), pas plus qu'aux créanciers des communes.

Digitized by Google

nistration du préfet et les arrête hors sa présence (art. 27) Ses observations, à cet égard, sont adressées directement par son président au ministre de l'Intérieur.

Les comptes, provisoirement arrêtés par le Conseil général, sont définitivement réglés par décret (art. 66). — Les budgets et les comptes du département définitivement réglés sont rendus publics par la voie de l'impression (art. 67).

— Le *Trésorier payeur général*, en sa qualité de comptable en deniers, rend ses comptes de *gestion* à la Cour des comptes. Mais le compte de recettes et de dépenses dressé par lui doit avoir été préalablement remis à la Commission départementale, en même temps que le compte d'administration du préfet. Il est débattu par le Conseil général et il est apuré et définitivement réglé par la Cour des comptes.

Le trésorier payeur général qui n'a pas présenté son compte dans les délais prescrits par les règlements, peut être condamné par la Cour des comptes à une amende de 50 à 500 francs par mois de retard. L'amende est attribuée au département. Elle est assimilée, quant au mode de recouvrement et de poursuites, aux débets des comptables de deniers de l'Etat, et la remise n'en peut être accordée que d'après les mêmes règles (art. 25 L. 18 juillet 1892).

COMMUNE, PERSONNE MORALE.

Personnalité de la commune. — La commune est une personne civile ou morale très ancienne. Sa personnalité n'est pas, comme celle du département, une création récente et arbitraire de la loi. La propriété communale a précédé toute organisation administrative. D'après l'opinion générale, elle remonte soit à la domination romaine pour certaines communes urbaines, surtout dans le midi de la France, soit à l'époque féodale, lors de l'affranchissement des communes qui se multiplièrent à partir de Louis-le-Gros, soit enfin, pour quelques-unes, à l'origine de l'établissement communal et de la répartition primitive du sol entre les habitants.

La personnalité civile de la commune ne se confond pas avec sa circonscription administrative. Une commune est une unité administrative dont la circonscription peut embrasser plusieurs personnes civiles. C'est ce qui arrive lorsqu'une commune renferme des *sections de commune;* en

Digitized by Google

effet, celles-ci ont un patrimoine propre et des intérêts distincts; mais elles forment une partie intégrante de la commune et sont, comme nous l'avons dit déjà, soumises en principe, à la même administration municipale (1).

Il peut se faire aussi que la commune elle-même, tout en conservant son individualité propre, devienne, à son tour, un élément d'une personnalité ayant une plus vaste circonscription. C'est ce qui a lieu, lorsque plusieurs communes se réunissent pour former un *syndicat de communes* en vertu de la loi du 22 mars 1890 qui a complété la loi municipale du 5 avril 1884, en y ajoutant un huitième titre.

— Nous étudierons d'abord la commune, considérée elle-même comme personne morale, et nous indiquerons les règles particulières qui concernent les sections de commune et les syndicats de communes.

Domaine communal. — Le domaine de la commune, comme celui de l'Etat et du département, comprend les biens du domaine public et les biens du domaine privé.

Domaine public de la commune.

Les biens du domaine public sont ceux qui, comme nous l'avons vu, sont affectés à un usage public et qui, tant qu'ils conservent leur destination, sont inaliénables et imprescriptibles (art. 538 et 2226 C. civ.). Ils comprennent :

1° Les chemins vicinaux (art. 10 L. 21 mai 1836) et même, depuis la loi du 20 août 1881, les chemins ruraux *reconnus* (art. 6 L. 20 août 1881);

2° Les rues, places et passages (sauf les rues qui sont le prolongement des routes nationales et départementales) qui composent la voirie urbaine, et les accessoires de la voie publique : arcs de triomphe, colonnes, statues, becs de gaz, fontaines publiques et même les eaux affectées à l'alimentation des fontaines publiques (C. cass., 24 janvier 1883);

3° Les chemins de fer communaux, qui, du reste, sont assez rares (L. 11 juin 1880 sur les chemins de fer d'intérêt local).

(1) Il peut se faire, à l'inverse, qu'une même commune constituant une seule personne civile, comme Paris et Lyon, soit divisée en plusieurs arrondissements municipaux ayant pour certains objets une administration distincte. Les expressions de commune et de municipalité ne sont pas nécessairement synonymes.

Digitized by Google

On peut ajouter encore :

4° Les canaux de navigation communaux ;

5° Les églises catholiques et chapelles paroissiales et les temples des cultes reconnus (1).

Domaine privé de la commune.

Au point de vue de son domaine privé, la commune peut être envisagée à un triple point de vue : comme propriétaire — créancière — débitrice.

Commune propriétaire. — Les biens du domaine privé dont la commune est propriétaire comprennent : 1° les biens patrimoniaux ; 2° les biens communaux proprement dits.

Ces deux classes de biens sont visées dans l'article 542 du Code civil qui, reproduisant la loi du 10 juin 1793, définit les biens communaux, « ceux à la *propriété* ou au *produit* « desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont « un droit acquis. »

Cet article s'exprime inexactement, en disant que la propriété peut appartenir aux habitants. La propriété des biens de la commune est celle de l'être moral et non celle des habitants considérés *ut singuli.*

Biens patrimoniaux. — Les biens *patrimoniaux* sont ceux qui appartiennent à la commune comme ils pourraient ap-

(1) Certains auteurs comprennent également, dans le domaine public :

1° les édifices affectés à un service public :

2° les objets mobiliers dépendant des bibliothèques et musées ;

3° les cimetières (en ce sens : Hauriou, Simonet).

En ce qui concerne les édifices et le mobilier, nous avons vu qu'on décide généralement, dans la doctrine, qu'ils ne font pas partie du domaine public, à moins de textes spéciaux, parce qu'on ne peut les faire rentrer dans la disposition générale de l'article 538 C. civ. qui ne vise que les portions du *territoire* français *non susceptibles de propriété privée* (en ce sens : Ducrocq).

Quant aux cimetières, la faculté pour les communes d'y accorder des concessions temporaires ou même perpétuelles (art. 10, D. 23 prairial an XII et art. 3 Ord. 6 décembre 1843) suppose bien qu'elles ont un droit de propriété qu'elles transmettent plus ou moins largement aux concessionnaires eux-mêmes. En conséquence, on doit reconnaître, avec la jurisprudence, que les cimetières ne font pas partie du domaine public de la commune (C. d'Etat, 19 mars 1863, C. cass., 26 avril 1875, 10 janvier 1890 et Trib. des conflits, 26 mars 1881. — En ce sens : Ducrocq).

Digitized by Google

partenir à des particuliers. La commune, être moral, les emploie ou les exploite elle-même sans que les habitants puissent directement en tirer un profit personnel.

Outre le mobilier appartenant aux communes, ils comprennent :

1° Les édifices et autres immeubles employés aux services publics, tels que les hôtels de ville et les maisons communes, les bâtiments affectés aux tribunaux de justice de paix et de simple police, les bâtiments servant aux établissements d'instruction publique, les casernes et autres bâtiments militaires, les hôpitaux, hospices, les halles et marchés, les salles d'asile, les presbytères, les théâtres, les abattoirs et, d'après l'opinion générale, les cimetières, etc.

2° Les biens que la commune afferme et dont le revenu tombe dans la caisse municipale. Ce sont des maisons, des fermes, des biens ruraux, etc., que la loi du 10 juin 1793 appelait spécialement biens *patrimoniaux*.

Biens communaux proprement dits. — Les biens *communaux proprement dits* sont ceux dont la jouissance en *nature* est abandonnée aux habitants. Ils consistent habituellement en forêts, pacages, terres vaines et vagues, droit d'usage dans les bois de l'État ou des particuliers. C'est à ces biens que fait allusion l'article 542 du Code civil, en parlant du *produit* auquel peuvent avoir droit les habitants.

Parmi ces biens, il importe de remarquer les droits d'*affouage* que les habitants exercent sur les bois de la commune, soit pour le chauffage, soit pour la construction de leurs maisons. Chaque année, dans sa session de mai, le conseil municipal décide si l'affouage sera partagé *en nature* entre les habitants ou s'il sera *vendu*, en tout ou en partie, au profit de la caisse communale (vente aux enchères publiques par les soins de l'administration forestière).

Si le conseil municipal opte pour le partage en nature, il a le choix entre trois modes de partage :

1° Le partage par feu, c'est-à-dire par chef de famille ou de ménage ayant domicile réel et fixe dans la commune; — est seul considéré comme chef de famille ou de ménage l'individu ayant réellement et effectivement la charge et la direction d'une famille ou possédant un ménage distinct, où il demeure et où il prépare et prend sa nourriture;

2° Le partage par tête d'habitant ayant domicile réel et fixe dans la commune;

Digitized by Google

3° Le partage mixte, c'est-à-dire celui qui a lieu moitié par feu et moitié par tête d'habitant.

— Cette jouissance en *nature* accordée aux habitants sur les biens communaux proprement dits n'est pas un véritable droit d'usage, tel qu'il est réglementé par les art. 625, C. civ.; il ne constitue pas un véritable droit réel, un démembrement de propriété. La commune a la pleine propriété de ces biens; aussi elle seule serait mise en cause dans un procès en revendication; la jouissance des habitants ne s'exerce qu'à titre précaire. En effet, le conseil municipal peut réglementer la jouissance des biens *communaux;* ceux-ci peuvent être affermés et même vendus; les habitants, d'après le Code forestier, peuvent disposer de leur affouage, contrairement à la règle de l'art. 631 du Code civil qui déclare que le droit d'usage ne peut être ni loué, ni cédé; en outre, la commune seule supporte l'impôt des bois sur lesquels les habitants ont des droits de jouissance.

Il importe de distinguer ces diverses sortes de biens composant le patrimoine de la commune, notamment en cas de réunion ou de distraction de communes ou de sections de communes, ainsi que nous l'avons vu (art. 7, L. 5 avril 1884; voir aussi art. 170) (1).

(1) Nous avons dit que l'article 542 du Code civil, en déclarant que les biens de la commune sont ceux à la *propriété* ou au *produit* desquels les *habitants* ont un droit acquis, ne s'exprimait pas exactement, car c'est à la commune, être moral, qu'appartient la propriété, et non aux individus qui la composent. Il est probable que ce vice de rédaction tient à ce que l'article a été emprunté à la loi du 10 juin 1793 qui considérait les habitants comme des co-propriétaires et autorisait entre eux le *partage* des biens de la commune.

Déjà la loi du 14 août 1792 avait ordonné le partage de la *propriété* des biens communaux, autres que les bois. La loi du 10 juin 1793 substitua seulement le partage *facultatif* au partage obligatoire, en déclarant que le partage aurait lieu par *tête* d'habitant *domicilié*, de tout âge et de tout sexe, s'il était voté par le *tiers* des habitants de tout sexe, âgés de 21 ans. Cette loi de 1793, d'abord suspendue en l'an IV, a été implicitement abrogée par une loi du 9 ventôse an XII et un décret du 9 brumaire de l'an XIII et n'a jamais été à cet égard reproduite, ni dans la loi municipale, ni dans d'autres lois. Le Code forestier déclare, au contraire, formellement, dans l'article 92, « que « la propriété des bois communaux ne peut jamais donner lieu à par- « tage entre les habitants. »

La jurisprudence du Conseil d'Etat a toujours considéré ces partages comme interdits (avis des 21 février et 16 mars 1838 et arrêt du 26 février 1844).

Mais si les partages ayant pour objet la *propriété* même des biens

Digitized by Google

Commune créancière. — En qualité de créancière, la commune est soumise au droit commun; toutefois, on peut remarquer :

1° Qu'elle a une hypothèque légale sur les immeubles de ses comptables (art. 2121 C. civ.);

2° Qu'elle peut, en outre, comme le département, se créer des titres exécutoires pour effectuer ses recettes. Nous verrons, en effet, que toutes les recettes municipales, pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement, s'effectuent sur les *états* dressés par le maire et qui sont *exécutoires* lorsqu'ils ont été visés par le préfet ou le sous-préfet, sauf opposition (art. 154 L. 5 avril 1884).

Commune débitrice. — La commune peut être débitrice, comme un particulier, à la suite non seulement d'un contrat, mais aussi d'un quasi-contrat résultant du paiement de l'indu ou même d'une gestion d'affaires; toutefois, en cas de gestion d'affaires, la commune ne peut être tenue qu'autant que le gérant a fait pour elle une dépense *obligatoire*, car il ne peut dépendre d'un tiers de faire supporter par la commune une dépense que l'autorité supérieure ne pourrait lui imposer (1).

Enfin, elle peut aussi devenir débitrice, par suite d'une responsabilité civile résultant d'un délit ou d'un quasi-délit.

Sa responsabilité peut être ainsi encourue :

1° En vertu de l'article 1384 du Code civil qui, d'une manière générale, déclare les maîtres et *commettants* responsables du dommage causé par leurs domestiques ou *préposés* dans les fonctions auxquelles ils sont employés;

communaux entre les habitants de la commune ne sont pas permis, les partages de *jouissance*, à titre provisoire, peuvent être autorisés par le conseil municipal. En outre, les biens communaux pourraient être distribués entre les habitants, à la charge par eux de payer une certaine somme; il y aurait alors une vente amiable plutôt qu'un partage, lequel suppose un droit de co-propriété qui n'existe pas entre les habitants. Seulement, en cas d'aliénation ou de bail de plus de 18 ans, l'autorisation de l'autorité supérieure serait nécessaire (art. 68, L. 5 avril 1884).

(1) La jurisprudence semble décider que les personnes administratives peuvent être valablement obligées par suite du quasi-contrat de gestion d'affaires, au moins dans la mesure de leur enrichissement. C. cass., 15 juillet 1873, 19 décembre 1877; C. d'Etat, 6 février et 13 avril 1883; Trib. des conflits, 25 janvier et 11 décembre 1881. — En ce sens : Hauriou; *contrà*, Ducrocq, n° 1525).

Digitized by Google

2° En vertu de l'article 72 du Code forestier qui, spécialement, déclare les communes ou sections de communes responsables des délits forestiers commis par les pâtres ou gardiens de troupeaux pendant le temps de leur service et dans les limites du parcours;

3° Particulièrement en vertu de la loi municipale qui, reproduisant, comme nous l'avons vu, le principe de la loi du 10 vendémiaire an IV, déclare la commune responsable des dégâts et dommages résultant de crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence sur son territoire par des *attroupements* ou *rassemblements* armés ou non armés (art. 106-109, L. 5 avril 1884).

— Dans tous les cas, la commune, de même que l'Etat et le département, ne peut être poursuivie que par voie d'*ordonnancement*. Ses dettes constituent, comme nous le verrons, des dépenses *obligatoires* (art. 136, n° 17, L. 5 avril 1884); de telle sorte que si le conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés à leur acquittement, l'allocation pourrait être inscrite d'office au budget par l'autorité supérieure, et il y serait pourvu, au besoin, par une contribution extraordinaire (art. 149). Mais le créancier, quoique muni d'un titre exécutoire, ne peut recourir aux voies ordinaires d'exécution. Il ne saurait être admis à *saisir* les biens de la commune ni à les faire vendre (avis du C. d'Etat du 12 août 1807). Cette dérogation au droit commun a été admise parce qu'on n'a pas voulu qu'un créancier pût venir troubler l'ordre et l'économie du budget et paralyser par des poursuites la marche des services publics. Toutefois, s'il ne lui est pas donné satisfaction à l'aide des allocations inscrites au budget ou des impositions extraordinaires établies d'office, il peut demander une autorisation de faire vendre les biens non affectés à un service public, autorisation qui ne peut être accordée que par un décret du Président de la République (art. 110 L. 5 avril 1884).

Principaux actes de la vie civile des communes. — Les actes de la vie civile des communes sont l'objet des délibérations des conseils municipaux. Nous avons vu qu'en principe, le conseil municipal *règle* d'une manière définitive par ses délibérations les affaires de la commune (art. 61 L. 5 avril 1884). Mais la loi du 5 avril 1884 ayant opéré une décentralisation moins absolue et moins complète que la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, un certain nombre

Digitized by Google

de délibérations des conseils municipaux ont encore besoin, pour être exécutoires, d'être approuvées par l'autorité supérieure, généralement par le préfet (art. 68 et 69).

Parmi ces délibérations qui concernent le domaine privé de la commune, nous pouvons citer :

Les baux dont la durée dépasse 18 ans; — les aliénations et échanges de propriétés communales; — les acquisitions d'immeubles; les constructions nouvelles, les reconstructions entières ou partielles; les projets, plans et devis des grosses réparations et d'entretien, quand la dépense totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant, dépasse les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale — les transactions — les changements d'affectation d'une propriété communale déjà affectée à un service public, etc.

Mais les matières les plus importantes de la vie civile des communes sont celles dont le législateur a tracé les règles dans les titres IV et V de la loi du 5 avril 1884 (art. 110-163) et qui concernent les dons et legs, les actions judiciaires, le budget et la comptabilité et les biens et droits indivis entre les communes. Nous allons passer en revue ces diverses matières.

Dons et legs. — A l'égard des dons et legs, il faut distinguer si le conseil municipal accepte ou refuse la libéralité faite à la commune.

Les délibérations du conseil municipal ayant pour objet l'*acceptation* de dons et legs faits à une commune ou section de commune sont, en principe, exécutoires par elles-mêmes, même si ces dons et legs sont faits avec des charges ou conditions.

Par exception, une autorisation de l'autorité supérieure devient nécessaire pour l'acceptation, s'il y a *réclamation* de la famille, c'est-à-dire de prétendants droit à la succession; en ce cas, l'autorisation d'accepter ne peut être accordée que par un décret en Conseil d'État (art. 68-8°, modif. L. 4 février 1901 et art. 7, L. 4 février 1901) (1).

(1) Un décret en Conseil d'Etat est nécessaire lorsqu'une réclamation est formée : soit contre l'ensemble des libéralités intéressant la

Digitized by Google

En outre, lorsque la libéralité est faite à un hameau ou quartier de commune qui n'est *pas* encore à l'état de section ayant la *personnalité civile*, les habitants du hameau ou quartier sont appelés à élire une *commission syndicale*, conformément à l'art. 129. Cette commission délibère sur l'acceptation de la libéralité et l'autorisation d'accepter ne peut être accordée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (art. 111 *in fine*).

— Quand la délibération porte *refus* de dons et legs, d'après la loi de 1837, elle ne devenait exécutoire que par une décision du chef de l'Etat, parce qu'on craignait que le conseil municipal ne sacrifiât l'intérêt de la commune à celui des héritiers. D'après la loi de 1884, le conseil municipal est simplement invité, par un arrêté motivé du préfet, à revenir sur sa première délibération; mais si, dans une seconde délibération, il persiste dans son refus ou si le préfet n'a pas requis de nouvelle délibération dans le mois de la réception de la délibération portant refus, celui-ci devient définitif (art. 112, modif. par L. 4 févr. 1901).

Si le don ou legs a été fait à une *section* de commune et que le conseil municipal soit d'avis de le refuser, une commission syndicale formée pour la section est appelée à délibérer et un décret en Conseil d'Etat peut, malgré l'opposition du conseil municipal, autoriser l'acceptation de la libéralité. La section se trouve ainsi protégée par la loi de 1884 contre la résistance intéressée et jalouse du conseil municipal (art. 112).

— Conformément à l'ancienne législation, le maire a le droit d'accepter à *titre conservatoire* les dons ou legs faits à la commune. Il peut former aussi, avant toute autorisation, une demande en délivrance. L'acceptation qui interviendra ensuite de la part du conseil municipal ou l'autorisation donnée par le préfet ou le chef de l'Etat en Conseil d'Etat,

commune ou section et divers établissements publics, soit seulement contre une ou plusieurs des libéralités. Il est encore nécessaire lorsqu'une convention ou transaction intervient entre les héritiers, la commune, la section et les établissements intéressés, avant qu'il ait été statué par l'autorité supérieure, car cette convention ou transaction suppose une réclamation des prétendants droit. Il faut également un décret en Conseil d'Etat, même s'il n'y a pas réclamation, lorsqu'une ou plusieurs des libéralités concernent des établissements religieux, et que le préfet n'est pas compétent pour les autoriser (Circulaire du 15 mai 1884 et art. 6, L. 4 févr. 1901).

Digitized by Google

aura un effet *rétroactif* au jour de l'acceptation faite par le maire (art. 113 L. 5 avril 1884) (1).

Actions judiciaires. — Sur la matière importante des actions judiciaires, la loi du 5 avril 1884 reproduit, en général, les règles de la loi du 18 juillet 1837, avec certaines modifications destinées à les compléter et à les préciser.

En principe, nulle commune ou section de commune ne peut *ester en justice* sans y être autorisée par le *conseil de préfecture,* qui remplit, à cet égard, comme nous l'avons vu, une mission de tutelle administrative.

Cette autorisation n'est requise que quand il s'agit pour la commune ou section de commune, de plaider devant les tribunaux de l'ordre judiciaire (tribunaux civils ou correctionnels ou tribunaux de commerce).

Dans tous les cas, bien que la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale ne s'en explique pas, il est entendu que le conseil municipal est appelé à délibérer sur les procès qui peuvent intéresser la commune, ainsi que le décidait formellement la loi du 18 juillet 1837. C'est le maire qui, en général, est chargé de représenter la commune en justice (art. 90-8° L. 5 avril 1884).

A l'occasion des instances judiciaires intéressant la commune, il importe de distinguer si elle est demanderesse ou défenderesse.

Ce que nous dirons de la commune devra s'appliquer également à une section de commune, sauf les règles spéciales dont nous parlerons pour le cas où la section serait en procès avec la commune elle-même ou une autre section de la même commune.

Commune demanderesse. — La commune qui veut intenter une action en justice doit demander l'autorisation au conseil de préfecture, qui doit statuer dans le délai de *deux mois* à

(1) Cette acceptation à titre conservatoire, comme celle du préfet pour les dons et legs faits au département, offre, comme nous l'avons vu, l'avantage, en cas de donation, d'empêcher le *donateur* de retirer sa libéralité et d'éviter la perte de la donation, si le donateur venait à mourir avant qu'elle eut été régulièrement acceptée. En cas de legs, la demande en délivrance aura pour effet de faire acquérir les fruits et de faire courir les intérêts, soit du jour du décès pour les legs universels ou même à titre universel, si elle est formée dans l'année (art. 1005, C. civ.), du décès, soit du jour de la demande, pour les legs à titre particulier (art. 1014, C. civ.).

Digitized by Google

compter du jour de la demande en autorisation. Sous la loi de 1837, tant que la commune n'était pas autorisée par le conseil de préfecture, elle ne pouvait régulièrement agir, sous peine d'être déclarée *non recevable* dans sa demande. D'après la loi de 1884, si la décision du conseil de préfecture n'est pas rendue dans les deux mois, la commune est autorisée à plaider; de telle sorte qu'après ce délai, elle ne peut plus être déclarée non recevable; l'expiration du délai sans que le conseil de préfecture ait statué équivaut à une autorisation (art. 121 L. 5 avril 1884).

Après tout jugement intervenu, la commune ne peut se pourvoir devant un autre degré de juridiction et même devant la Cour de cassation (art. 127) qu'en vertu d'une nouvelle autorisation du conseil de préfecture.

Conformément à la loi de 1837, la loi de 1884 reconnaît à un *simple particulier* le droit d'exercer, avec l'*autorisation du conseil de préfecture*, et à ses frais et risques, les actions qu'il croirait appartenir à la commune. Mais ce droit ne *lui* est accordé qu'aux conditions suivantes : 1° qu'il soit contribuable, c'est-à-dire inscrit au rôle de la commune ; 2° que la commune ait été mise en demeure, c'est-à-dire qu'elle ait été préalablement appelée à délibérer sur l'action à intenter et qu'elle ait refusé ou négligé de l'exercer; 3° que la commune soit mise en cause, car la décision à intervenir doit avoir effet à son égard (art. 123). Il importe d'observer que le contribuable, à la différence de la commune, ne peut jamais plaider sans une autorisation formelle du conseil de préfecture; de telle sorte que si le conseil de préfecture ne statuait pas dans le délai de deux mois, le contribuable ne pourrait se considérer comme autorisé, sauf à lui, comme nous allons le voir, à se pourvoir devant le Conseil d'Etat.

Commune défenderesse. — Aucune action judiciaire, autre qu'une action possessoire, ne peut, à peine de nullité, être intentée contre une commune sans que le demandeur ait préalablement adressé au préfet ou au sous-préfet un *mémoire* exposant les motifs de sa réclamation et dont il lui est donné récépissé.

D'après la loi de 1884, l'action ne peut être portée devant les tribunaux que *deux mois* après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires. La présentation du mémoire interrompt toute prescription ou déchéance, mais à la condition, d'après la loi de 1884, qu'elle soit suivie d'une

Digitized by Google

demande en justice dans le *délai de trois mois* (art. 124). C'est là une règle analogue à celle établie par le Code de procédure civile à l'occasion de la citation en conciliation devant le juge de paix, qui interrompt la prescription si elle est suivie, dans le mois, d'une demande en justice (art. 57 C. proc. civ.) (1).

Le préfet ou le sous-préfet adresse immédiatement le mémoire au maire, en l'invitant à convoquer le conseil municipal, dans le plus bref délai, pour en délibérer. La délibération du conseil municipal est transmise au conseil de préfecture, qui décide si la commune doit être autorisée à ester en justice. La décision du conseil de préfecture doit être rendue dans le délai de deux mois, à dater du dépôt du mémoire (art. 125).

S'il y a refus d'autorisation ou si la commune autorisée ne veut pas plaider, le demandeur pourra sans doute intenter son action et obtenir, au besoin, un jugement par défaut (2).

Recours contre le refus d'autorisation. — Quand le conseil de préfecture a refusé l'autorisation de plaider par un arrêté qui doit alors être motivé, la commune ou le contribuable peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat.

Le pourvoi n'ayant aucun caractère contentieux, puisqu'il est formé à l'occasion d'une mission de tutelle administrative, est introduit et jugé en la *forme administrative;* dès lors, il n'y a ni plaidoirie, ni ministère public, ni publicité de séance. L'affaire est même délibérée définitivement par

(1) La citation en conciliation, quand elle est suivie dans le mois d'une demande en justice, fait également courir les intérêts. Faut-il en dire autant du mémoire déposé par le demandeur contre une commune? La question est controversée. Plusieurs auteurs soutiennent l'affirmative, malgré le silence de l'article 124.

(2) Quand la commune est autorisée à plaider en qualité de défenderesse, si le maire, conformément au vœu du conseil municipal, refuse de défendre à l'action, le préfet ne pourrait se substituer au maire pour soutenir les intérêts de la commune. Cette décision, admise par la jurisprudence, a été implicitement consacrée par la loi de 1884, car un amendement, ayant été d'abord adopté par la Chambre des députés pour conférer ce droit au préfet, a été rejeté par le Sénat. Mais si le refus du maire était contraire à la résolution du conseil municipal, le préfet pourrait alors intervenir en vertu de l'article 85, et charger, au besoin, un délégué spécial de la défense de la commune.

Digitized by Google

la section de l'intérieur du Conseil d'Etat et non en assemblée générale.

Le pourvoi doit, à peine de déchéance, être formé dans le délai de *deux mois* à dater de la notification de l'arrêté du conseil de préfecture et il doit être statué sur le pourvoi dans le délai de deux mois à partir du jour de son enregistrement au secrétariat général du Conseil d'Etat (art. 126).

— En cas de pourvoi de la commune contre la décision du conseil de préfecture lui refusant l'autorisation de plaider, en qualité de défenderesse, le demandeur peut néanmoins introduire son action devant les tribunaux; mais l'instance est suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué par le Conseil d'Etat ou jusqu'à l'expiration du délai dans lequel le Conseil d'Etat doit statuer. A défaut de décision rendue dans les délais ci-dessus impartis, la loi de 1884 décide que le silence du Conseil d'Etat, comme celui du conseil de préfecture, tiendra lieu d'autorisation et que la commune pourra ester en justice. Toutefois, en cas d'appel ou de pourvoi en cassation, la commune devra solliciter une nouvelle autorisation, conformément à l'article 121 (art. 127).

Exceptions à la nécessité de l'autorisation. — L'autorisation du conseil de préfecture n'est pas nécessaire :

1° En matière d'*actions possessoires*. En effet, le maire peut toujours, sans autorisation préalable, intenter toute action possessoire ou y défendre et faire tous actes conservatoires ou interruptifs de déchéance. L'article 122, consacrant une jurisprudence établie déjà sous l'empire de la loi de 1837, reconnaît, en outre, au maire le droit d'interjeter appel de tout jugement et de se pourvoir en cassation; mais il ne peut ni *suivre* sur son appel, ni *suivre* sur le pourvoi qu'en vertu d'une nouvelle autorisation (art. 122);

2° En cas d'opposition formée contre les *états* dressés par le maire pour le recouvrement des recettes communales (art. 154).

On admet généralement qu'une commune ayant *gagné* son procès en première instance après avoir été autorisée à plaider, n'a pas besoin d'une nouvelle autorisation pour défendre en appel.

Enfin, aucune autorisation n'est nécessaire devant les *juridictions administratives*.

— Dans tous les cas où la commune n'a pas besoin d'une

Digitized by Google

autorisation, le maire chargé de représenter la commune, soit en demandant, soit en défendant, doit toujours obtenir l'autorisation du conseil municipal pour engager et suivre l'instance (art. 61 et 90 L. 5 avril 1884).

Règles spéciales aux procès entre une section et la commune ou entre deux sections de la même commune. — Quand une section de commune se propose d'intenter ou de soutenir une action judiciaire, soit contre la commune dont elle dépend, soit contre une autre section de la même commune, il est formé, pour la section et pour chacune des sections intéressées, une *commission syndicale* distincte (art. 128).

Les membres de cette commission sont choisis parmi les éligibles de la commune. Sous la loi de 1837, ils étaient nommés par le préfet. D'après la loi de 1884, ils sont nommés par les électeurs de la section qui l'habitent et par les personnes qui, sans être portées sur la liste électorale, y sont propriétaires fonciers. En outre, la loi de 1884 *impose* au préfet l'obligation de convoquer les électeurs dans le délai d'un mois, afin de nommer la commission syndicale, toutes les fois qu'un tiers des habitants ou propriétaires de la section lui adresse à cet effet une demande motivée sur l'existence d'un droit litigieux à exercer au profit de la section contre la commune ou une autre section de la commune. Le nombre des membres de la commission, qui était autrefois de trois à cinq, n'est plus limité; il est fixé par l'arrêté qui convoque les électeurs, au chiffre que le préfet juge convenable. Ces membres élisent parmi eux un *président* chargé de suivre l'action (art. 129).

D'après la loi de 1837, tous les membres du conseil municipal intéressés à la jouissance des biens et droits revendiqués par une section devaient être remplacés dans les délibérations relatives au litige. D'après la loi de 1884, le remplacement n'est exigé qu'autant que le conseil municipal se trouve réduit à moins du tiers de ses membres, par suite de l'abstention des conseillers intéressés prescrite par l'article 64. Dans ce cas, le préfet convoque les électeurs de la commune, déduction faite de ceux qui habitent ou sont propriétaires sur le territoire de la section, à l'effet d'élire ceux d'entre eux qui doivent prendre part aux délibérations aux lieu et place des conseillers municipaux obligés de s'abstenir (art. 130).

Digitized by Google

Frais de procès. — Une disposition très équitable, reproduite de la loi de 1837, décide que la section, de même que toute partie, qui a gagné son procès contre une commune ou section de commune, n'est point passible des charges ou contributions imposées pour l'acquittement des frais et dommages-intérêts résultant du procès (art. 131).

BUDGET COMMUNAL. — Le budget communal comprend des recettes et des dépenses qui sont votées et doivent être réglées, c'est-à-dire approuvées par l'autorité supérieure. Nous aurons ainsi à examiner : 1° les recettes et les dépenses; 2° le vote et le règlement du budget.

I. **Recettes et dépenses du budget.** — Le budget communal se divise en budget *ordinaire* et en budget *extraordinaire* (art. 132). Chacun de ces budgets a ses recettes et ses dépenses.

Recettes. — Les recettes du budget *ordinaire* se composent :

1° Des revenus de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature;

2° Des cotisations imposées annuellement sur les ayants-droit aux fruits qui se perçoivent en nature;

3° Du produit des centimes additionnels ordinaires et spéciaux affectés aux communes par les lois de finances;

4° Du produit de la portion accordée aux communes dans certains des impôts et droits perçus pour le compte de l'Etat;

5° Du produit des octrois municipaux affectés aux dépenses ordinaires;

6° Du produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment établis;

7° Du produit des permis de stationnement et de location sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics;

8° Du produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, des droits de voirie et autres droits légalement établis;

9° Du produit des terrains communaux affectés aux inhumations et de la part revenant aux communes dans le prix des concessions dans les cimetières;

10° Du produit des concessions d'eau et de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique et autres concessions autorisées pour les services communaux;

Digitized by Google

11° Du produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil;

12° De la portion que les lois accordent aux communes dans les produits des amendes prononcées par les tribunaux de police correctionnelle et de simple police;

13° Du produit de la taxe du balayage dans les communes de France et d'Algérie où elle sera établie, sur leur demande, conformément aux dispositions de la loi du 26 mars 1873, en vertu d'un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique;

14° Et généralement du produit des contributions, taxes et droits dont la perception est autorisée par les lois dans l'intérêt des communes et de toutes ressources annuelles et permanentes; en Algérie et dans les colonies, des ressources dont la perception est autorisée par les lois et décrets (art. 133).

— Le maximum des centimes additionnels ordinaires que les conseils municipaux peuvent voter est de 0 fr. 05 sur l'impôt foncier et l'impôt personnel mobilier.

— Les recettes du budget *extraordinaire* se composent (art. 134) :

1° Des contributions extraordinaires dûment autorisées;

2° Du prix des biens aliénés;

3° Des dons et legs;

4° Du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées;

5° Du produit des coupes extraordinaires de bois;

6° Du produit des emprunts;

7° Du produit des taxes ou des surtaxes d'octroi spécialement affectées à des dépenses extraordinaires et à des remboursements d'emprunt;

8° Et de toutes autres recettes accidentelles.

Dépenses. — Les dépenses du budget *ordinaire* comprennent les dépenses annuelles et permanentes d'utilité communale.

Les dépenses du budget *extraordinaire* comprennent les dépenses accidentelles ou temporaires qui sont imputées sur les recettes extraordinaires ou sur l'excédent des recettes ordinaires (art. 135).

En fait, avant la loi 1884, les dépenses du budget ordinaire et du budget extraordinaire étaient déjà séparées. La loi de 1884 ne fait, à cet égard, que maintenir un état de choses préexistant.

Digitized by Google

— Les dépenses des communes sont *obligatoires* ou *facultatives*. Il y a grand intérêt à les distinguer.

En effet, les dépenses obligatoires sont ainsi appelées parce qu'elles ne peuvent être éludées. En conséquence, si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour une dépense obligatoire ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation serait, comme nous le verrons, inscrite d'*office* au budget, soit par un arrêté du préfet, en conseil de préfecture, soit par décret du Président de la République, suivant que le revenu de la commune serait ou non inférieur à 3 millions; et en cas d'insuffisance des ressources de la commune, il y serait pourvu, en cas de refus du conseil municipal, par une contribution *extraordinaire* établie par un décret ou par une loi, suivant qu'elle serait ou non dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances (art. 149).

Au surplus, les dépenses obligatoires ou facultatives ne correspondent pas aux recettes ordinaires ou extraordinaires. Il n'y a pas corrélation entre la nature des recettes et le caractère obligatoire ou facultatif des dépenses. Les recettes, tant ordinaires qu'extraordinaires, peuvent être consacrées indistinctement aux dépenses obligatoires et facultatives. Toutefois, les centimes spéciaux, de même que les centimes extraordinaires, doivent être appliqués aux besoins pour lesquels ils ont été créés.

Sont *obligatoires* pour les communes les dépenses suivantes (art 136) :

1° L'entretien de l'Hôtel-de-Ville, ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu;

2° Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune, de conservation des archives communales et du recueil des actes administratifs du département; les frais d'abonnement au Bulletin des communes, et, pour les communes chefs-lieux de canton, les frais d'abonnement et de conservation du Bulletin des lois;

3° Les frais de recensement de la population, ceux des assemblées électorales qui se tiennent dans les communes et ceux des *cartes électorales* (art. 13);

4° Les frais des registres de l'état civil et des livrets de famille et la portion de la table décennale des actes de l'état civil à la charge des communes;

5° Le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi et les frais de perception;

Digitized by Google

6° Les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale et des gardes des bois de la commune;

7° Les pensions à la charge de la commune, lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées;

8° Les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier dans les communes, chefs-lieux de canton;

9° Les dépenses relatives à l'instruction publique, conformément aux lois;

10° Le contingent assigné à la commune, conformément aux lois, dans la dépense des enfants assistés et des aliénés;

11° L'indemnité de logement aux curés et desservants et ministres des autres cultes salariés par l'Etat, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement, et lorsque les fabriques ou autres administrations préposées aux cultes ne pourront pourvoir elles-mêmes au paiement de cette indemnité;

12° Les grosses réparations aux édifices communaux, sauf, lorsqu'il sont consacrés aux cultes, l'application préalable des revenus et des ressources disponibles des fabriques à ces réparations, et sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments affectés à un service militaire;

S'il y a désaccord entre la fabrique et la commune, quand le concours financier de cette dernière est réclamé par la fabrique dans les cas prévus aux paragraphes 11 et 12, il est statué par décret sur les propositions des ministres de l'Intérieur et des Cultes;

13° La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique;

14° Les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de *nivellement;*

15° Les frais et dépenses des conseils de prud'hommes pour les communes comprises dans le *territoire de leur juridiction* et proportionnellement au nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales spéciales à l'élection et les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures pour les communes où elles existent;

16° Les prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux;

17° L'acquittement des dettes exigibles;

18° Les dépenses des chemins vicinaux dans les limites fixées par la loi;

19° Dans les colonies régies par la présente loi, le traitement du secrétaire et des employés de la mairie, les contributions assises sur les biens communaux, les dépenses pour le service de la milice qui ne sont pas à la charge du Trésor;

20° Les dépenses occasionnées par l'application de l'article 85 de la présente loi *et généralement toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de loi.*

Digitized by Google

Le maire peut ordonnancer les paiements jusqu'au 15 mars de l'année qui suit celle de l'ouverture de l'exercice; les paiements peuvent être faits jusqu'au 31 mars, époque de la clôture de l'exercice (1).

Les *comptes d'administration* du maire pour l'exercice clos sont présentés au conseil municipal avant la délibération du budget. Ils sont définitivement approuvés par le préfet, sans qu'il y ait à distinguer si les revenus sont ou non inférieurs à 3 millions (art. 151).

— Le *receveur municipal*, en sa qualité de comptable, effectue les recettes et les dépenses communales. Il est chargé seul et sous sa responsabilité de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes sommes qui lui seraient dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés. Tous les rôles de taxes, de sous-répartitions et de prestations locales doivent lui être remis (art. 153).

Nous avons vu que toutes les recettes municipales, pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement, s'effectuent sur les *états* dressés par le maire et qui sont exécutoires dès qu'ils ont été visés par le préfet ou le sous-préfet (art. 154).

Toute personne, autre que le receveur municipal, qui, sans autorisation légale, s'est ingérée dans le maniement des deniers de la commune (et qu'on appelle quelquefois un comptable *occulte*) est, par ce seul fait, constituée comptable et peut, en outre, être poursuivie en vertu du Code pénal, comme s'étant immiscée sans titre dans les fonctions publiques (art. 155).

C'est le percepteur qui remplit, en principe, les fonctions de receveur municipal.

Néanmoins, dans les communes dont les revenus ordinaires excèdent 60.000 francs, ces fonctions peuvent être confiées, sur la demande du conseil municipal, à un receveur municipal *spécial*. Ce receveur est nommé, sur une liste de trois noms présentés par le conseil municipal, par le Président de la République, sur proposition du ministre des Finances, ou par le préfet, suivant que le revenu des communes dépasse ou non 300.000 francs; en

(1) Pour le budget de l'Etat et du département, nous avons vu que l'ordonnancement peut avoir lieu jusqu'au 31 mars et le paiement jusqu'au 30 avril.

Digitized by Google

cas de refus, le conseil municipal fait de nouvelles présentations (art. 156, L. 1884 et art. 50, L. 25 févr. 1901) (1).

Les *comptes de deniers* du receveur municipal sont apurés par le *conseil de préfecture*, sauf recours à la *Cour des comptes*, pour les communes dont les revenus ordinaires dans les trois dernières années n'excèdent pas 30,000 francs. Ils sont apurés et définitivement réglés par la *Cour des comptes*, qui statue ainsi à la fois en premier et en dernier ressort, pour les communes dont le revenu est supérieur.

Ces distinctions sont également applicables aux comptes des trésoriers des hôpitaux et autres établissements de bienfaisance (art. 157).

La responsabilité des receveurs municipaux et les formes de la comptabilité des communes sont déterminées par des règlements d'administration publique. Les receveurs municipaux sont assujettis, pour l'exécution de ces règlements, à la surveillance des receveurs des finances. Dans les communes où les fonctions de receveur municipal et de percepteur sont réunies, la gestion du comptable est placée sous la responsabilité du receveur des finances d'après les conditions déterminées par un règlement d'administration publique (art. 158).

Les comptables qui n'ont pas présenté leurs comptes dans les délais prescrits par les règlements peuvent être condamnés par l'autorité chargée de juger lesdits comptes à une amende de 10 à 100 francs par chaque mois de retard pour les receveurs et trésoriers justiciables du conseil de préfecture et de 50 à 500 francs pour ceux qui sont justiciables de la Cour des comptes.

Ces amendes sont attribuées aux communes ou établissements qui concernent les comptes en retard. Elles sont assimilées, quant au mode de recouvrement et de poursuites, aux débets de comptables de deniers de l'Etat et la remise n'en peut être accordée que d'après les mêmes règles (art. 159).

Les budgets et les comptes de la commune restent déposés à la mairie; ils sont rendus publics dans les communes dont le revenu est de 100,000 francs et au-dessus, et, dans les autres, quand le conseil municipal a voté la dépense de l'impression (art. 160).

(1) En outre, dans les chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20,000 habitants, les attributions des percepteurs (y compris celles de receveur municipal) sont dévolues au receveur particulier des finances (D. 24 mars 1896).

Digitized by Google

Biens et droits indivis entre plusieurs communes. — Dans le cas particulier où plusieurs communes ont des biens ou des droits indivis, le législateur de 1884, comme celui de 1837, a cru devoir organiser une représentation spéciale pour l'administration de ces biens et l'exécution des travaux qui s'y rattachent.

A cet effet, si l'une des communes co-propriétaires le réclame, un décret du Président de la République institue une *commission syndicale* composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées.

Chacun des conseils élit alors, dans son sein, au scrutin secret, le nombre de délégués déterminé par le décret.

La commission syndicale est présidée par un syndic qui, au lieu d'être nommé par le préfet, comme sous la loi de 1837, est élu par les délégués et pris parmi eux. Cette commission est renouvelée après chaque renouvellement des conseils municipaux. Ses délibérations sont soumises à toutes les règles établies pour les délibérations des conseils municipaux (art. 161).

Les attributions de la commission syndicale et de son président comprennent l'*administration* des biens et droits indivis et l'*exécution* des travaux qui s'y rattachent.

Ces attributions sont les mêmes que celles des conseils municipaux et des maires en pareille matière.

La nouvelle loi ajoute que les ventes, échanges, *partages* (1), acquisitions, transactions, demeurent réservés aux conseils municipaux qui peuvent autoriser le président de la commission à passer les actes qui y sont relatifs (art. 162).

(1) Nous avons vu que les partages de propriété des biens *communaux* entre les habitants d'une même commune sont interdits; qu'en effet, les habitants ne sont pas des co-propriétaires de ces biens qui appartiennent à l'être moral, la commune, et que la loi du 10 juin 1793 qui avait autorisé ces partages par tête, est considérée, sur ce point, comme abrogée.

En ce qui concerne les partages de biens *indivis* entre *plusieurs communes*, ils ont toujours été possibles et la loi de 1884, comme celle de 1837, suppose, en effet, dans son article 162, que ces partages peuvent avoir lieu.

Ces partages restent soumis aux règles spéciales de la loi du 10 juin 1793, et il y est procédé dans les formes administratives prévues par cette loi. Toutefois la jurisprudence décide, conformément aux avis du Conseil d'Etat des 20 juillet 1807 et 2 avril 1808, qu'à moins de titre contraire, ces partages doivent être faits en prenant pour base le nombre de *feux* existant dans chaque commune. Quant aux contestations qui peuvent s'élever, celles relatives au *mode* du partage sont de la compétence du conseil de préfecture, ainsi que le décide la

Digitized by Google

La répartition des dépenses votées par la commission syndicale est faite entre les communes intéressées par les conseils municipaux, dont les délibérations sont soumises à l'approbation du Préfet.

En cas de désaccord entre les conseils municipaux, le Préfet prononce, sur l'avis du conseil général ou, dans l'intervalle des sessions, de la commission départementale.

Si les conseils municipaux appartiennent à des départements différents, il est statué par décret.

La part de la dépense définitivement assignée à chaque commune est portée d'office aux budgets respectifs, conformément à l'article 149 de la loi de 1884 (art. 163).

Cette dernière disposition est conforme à la loi de 1837, sauf que l'article supprime l'avis du conseil d'arrondissement et que, dans l'intervalle des sessions, il appelle la commission départementale, créée seulement en 1871, à remplacer le conseil général.

Sections de commune. — Nous avons vu qu'une section de commune est une fraction de la commune, ayant

loi de 1793, et celles qui soulèvent des questions de propriété restent dans le domaine de l'autorité judiciaire.

Quand les communes sont d'accord pour procéder au partage de biens indivis, les délibérations de leurs conseils municipaux sont exécutoires par elles-mêmes, sans approbation de l'autorité supérieure, car le partage n'est pas, en droit français, un acte d'aliénation (art. 61, § 1 et 68-2°). Mais une question très débattue est celle de savoir si l'article 815 du Code civil qui dispose que « nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision et « que le partage peut toujours être provoqué » est applicable à des communes co-propriétaires.

Dans un système, on soutient que l'article 815 du Code civil n'est pas applicable, que l'autorité judiciaire ne peut ordonner le partage, puisque son jugement n'aurait pas de sanction, attendu qu'elle ne pourrait faire procéder aux opérations du partage qui, d'après la loi de 1793 sont toutes confiées à l'autorité administrative (en ce sens : Macarel, Meaume et Ducrocq).

Dans un autre système, on décide que l'article 815 du Code civil est applicable; qu'en effet, *nul* n'est tenu de rester dans l'indivision; que l'article 92 § 2 du Code forestier applique lui-même cette règle du droit commun au cas où plusieurs communes possèdent des bois par indivis; que cet article décide que chacune d'elles conserve le droit d'en provoquer le partage; que l'autorité judiciaire sera chargée de constater l'indivision et de déclarer que la commune demanderesse a le droit d'en sortir; que l'autorité administrative aura ensuite le droit d'apprécier l'opportunité du partage et d'y faire procéder conformément aux règles de la loi de 1793; qu'ainsi chaque autorité reste dans son rôle et ses attributions propres (en ce sens : Aucoc et Batbie et décision ministérielle du 2 février 1856).

Digitized by Google

un patrimoine propre (1). Elle constitue, par conséquent, une *personne civile* ou morale distincte de la commune elle-même; mais, en général, elle est soumise à la même administration municipale que la commune dont elle est partie intégrante.

La plupart des sections de commune ont une origine ancienne qui se rattache à la répartition primitive du sol ou à des concessions faites par des seigneurs à des villages ou hameaux de droits d'usage ou de pâturage réservés à leurs habitants. D'autres ont une origine administrative et permanente qui résulte des modifications apportées à la circonscription territoriale des communes. Déjà l'Assemblée constituante avait provoqué la fusion des communes, afin de leur donner plus de force et la loi du 5 avril 1884 favorise, à son tour, les réunions de communes.

Actuellement les sections de communes résultent :

1° de la *réunion* de plusieurs communes en une seule ou de la *distraction* d'une fraction de commune pour la rattacher à une autre commune. Nous avons vu qu'à cet égard, il est statué tantôt par une loi, tantôt par un décret en Conseil d'Etat, tantôt par une décision du conseil général (art. 6 L. 5 avril 1884);

2° de l'acceptation autorisée par un décret en Conseil d'Etat d'une donation ou d'un legs fait à un hameau ou quartier d'une commune qui n'était pas encore à l'état de section. Le décret d'autorisation lui donne alors la personnalité civile qui lui manquait (art. 111, L. 5 avril 1884).

Patrimoine de la section de commune. — Nous avons vu qu'à la suite des réunions ou distractions de communes, la commune, réunie à une autre commune et devenue section de celle-ci, de même que la fraction de commune réunie à une autre commune, conserve la *propriété* des biens qui lui appartenaient — qu'en outre, les habitants de la commune ou de la section, réunie à une autre commune, conservent la jouissance de ces mêmes biens dont les fruits sont perçus *en nature* — mais que les édifices et autres immeubles servant à un *usage public* situés sur leur territoire deviennent

(1) Le mot section s'emploie souvent dans d'autres exceptions, même en matière communale; ainsi on distingue les sections *électorales* — les sections *cadastrales*.

Digitized by Google

la propriété de la commune à laquelle est faite la réunion (art. 7 L. 1884).

Ainsi la section de commune conserve la propriété de tous ses biens, autres que ceux qui sont affectés à l'usage ou au service public, c'est-à-dire la propriété de tous les meubles ou immeubles qui produisent des revenus.

Quant aux *revenus* de ses biens, on distingue :

S'il s'agit de biens qui produisaient déjà des revenus *en argent* avant la réunion de la section à la commune dont elle dépend, la jouissance n'en appartient pas exclusivement à la section; ils tombent dans la caisse municipale. Dès lors, la commune peut employer les revenus à la satisfaction de ses besoins généraux, sauf la faculté qu'elle a de les employer de préférence pour les besoins particuliers de la section.

S'il s'agit, au contraire, des biens dont les habitants de la section avaient la jouissance en *nature* (biens communaux proprement dits), ils en conservent exclusivement la jouissance. Mais si le conseil municipal croyait devoir substituer le fermage à la jouissance en nature ou retirer de ces biens un revenu en argent, à l'aide de l'établissement d'une taxe, par ex. : une taxe de pâturage, les habitants de la section ne devraient pas en souffrir. Cependant la section ne pourrait pas exiger que les revenus fussent dépensés exclusivement à son profit; elle aurait le droit seulement d'exiger que les revenus servent à diminuer les charges de ses habitants, s'il y avait des contributions extraordinaires imposées pour faire face aux dépenses générales de la commune (en ce sens : Aucoc, Batbie et jurisprudence du Conseil d'Etat).

La section restant propriétaire des biens non affectés à l'usage ou à un service public, si les biens sont vendus, le prix appartient à la section venderesse et doit toujours être employé exclusivement à son profit.

Quant aux *dettes* de la section, s'il s'agit de charges annuelles, elles doivent être prélevées sur les revenus de la section; tels sont : l'impôt foncier, la taxe des biens de main-morte, ainsi que les frais d'administration. S'il s'agit de dettes de capitaux, en principe, elles restent à la charge de la section, à moins que l'acte qui a opéré la réunion ou la distraction n'ait cru devoir les imposer à la commune elle-même, car l'autorité chargée de prononcer sur la réunion ou distraction peut en fixer les conditions (art. 7 L. 1884).

Digitized by Google

Représentation de la section dans des cas exceptionnels. — En principe, ainsi que nous l'avons dit, la section, partie intégrante de la commune, est soumise à la même administration municipale que celle-ci. Elle est sous l'autorité du maire et du conseil muncipal; il n'y a qu'un budget, une seule comptabilité, une seule caisse. S'il y a deux patrimoines distincts, celui de la commune et celui de la section, il n'y a qu'une seule administration.

Par exception, dans certains cas où les intérêts de la section sont en opposition avec ceux de la commune, la section est représentée par une *commission syndicale* élue par les électeurs et les propriétaires fonciers de la section. C'est ce qui a lieu, comme nous l'avons vu :

1° en cas de procès entre la section et la commune ou une autre section de la même commune (art. 128 et 129 L. 5 avril 1884);

2° en cas de refus par le conseil municipal d'accepter une donation ou un legs fait à la section (art. 112 L. 5 avril 1884) (1);

3° lorsqu'il s'agit de modifications à la circonscription territoriale de la commune ou de la translation de son chef-lieu (art. 3 et 4 L. 1884.)

Syndicats de communes. — (Loi du 22 mars 1890 formant le titre VIII, art. 169-180 L. 5 avril 1884.)

La loi du 5 avril 1884 permet, comme nous l'avons vu (art. 116-118), à deux ou plusieurs conseils municipaux de provoquer entre eux des *conférences intercommunales*, à l'effet de s'entendre sur des objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et intéressant leurs communes respectives, à l'exemple des conférences interdépartementales autorisées par la loi du 10 août 1871.

La loi du 22 mars 1890 autorise, en outre, les communes d'un même département ou de départements limitrophes, à s'*associer* entre elles, en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale et à former un *syndicat* de communes. Cette loi a été ajoutée à la loi du 5 avril 1884 dont elle forme le titre VIII (art. 169-180).

(1) C'est également une commission syndicale qui délibère, comme nous l'avons vu, sur l'acceptation d'une donation ou d'un legs fait à un quartier ou hameau d'une commune qui n'existe pas encore à l'état de section et n'a pas la *personnalité civile* (art. 111 L. 1884).

Digitized by Google

Création du syndicat. — Les conseils municipaux des communes désirant s'associer entr'elles doivent prendre des délibérations concordantes, en décidant de consacrer à l'œuvre projetée des ressources suffisantes. Leurs délibérations sont transmises par le préfet au ministre de l'Intérieur et, s'il y a lieu, la création du syndicat est autorisée par un *décret en Conseil d'Etat.* Si d'autres communes veulent plus tard faire partie de l'association, avec le consentement de celles déjà associées, il suffira d'un *simple décret*, approuvant les délibérations de tous les conseils municipaux, tant des nouvelles communes que de celles déjà syndiquées (art. 169).

Les syndicats de communes constituent des établissements *publics*, investis de la *personnalité civile.*

Les lois et règlements concernant la tutelle des communes leur sont applicables.

Dans le cas où les communes syndiquées font partie de plusieurs départements, le syndicat ressortit à la préfecture du département auquel appartient la commune, siège de l'association (art. 170).

Administration. — Le syndicat est administré par un *comité*, composé, s'il n'y a des dispositions contraires confirmées par le décret d'institution, de membres *élus* par les conseils municipaux des communes intéressées. Chaque commune est représentée par *deux* délégués dont le choix peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal. Ces délégués sont élus au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a réuni la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu. — Le mandat de ces délégués cesse avec celui du conseil municipal; mais en cas de suspension, de dissolution du conseil, ou de démission de tous les membres en exercice, ce mandat est continué jusqu'à la nomination des délégués par le nouveau conseil. Les délégués sortants sont rééligibles. En cas de vacances parmi les délégués, le conseil municipal pourvoit au remplacement dans le délai d'un mois — Si un conseil, après une mise en demeure du préfet, néglige ou refuse de nommer les délégués, le maire et le premier adjoint sont tenus de représenter la commune dans le comité (art. 171).

Digitized by Google

La commune, *siège* du syndicat, est fixée par le décret d'institution, sur la proposition des communes syndiquées. — Les règles de la comptabilité des communes s'appliquent à la comptabilité des syndicats et les fonctions de receveur du syndicat sont exercées par le receveur municipal de la commune, siège du syndicat, s'il n'y a des dispositions contraires dans le décret d'institution (art. 172).

Le comité tient, chaque année, *deux* sessions ordinaires, un mois avant les sessions ordinaires du conseil général. — Il peut être convoqué extraordinairement par son président qui devra avertir le préfet trois jours, au moins, ayant la réunion. Le président est obligé de convoquer le comité, soit sur l'invitation du préfet, soit sur la demande de la moitié au moins des membres du comité. — Celui-ci élit annuellement, parmi ses membres, les membres de son bureau.

Le Président représente le comité pour l'exécution de ses décisions et quand il s'agit d'ester en justice.

Le préfet et le sous-préfet ont entrée dans le comité et sont entendus quand ils le demandent; ils peuvent se faire représenter par un délégué (art. 173).

— On applique aux comités les règles fixées par la loi du 5 avril 1884 pour les conseils municipaux, en ce qui concerne la validité des délibérations, l'ordre et la tenue des séances, à l'exception de la publicité, les conditions d'annulation des délibérations, de nullité de droit et de recours (art. 174).

— Le comité du syndicat *peut* choisir, parmi ses membres ou en dehors, une *commission de surveillance* et un ou plusieurs *gérants*, en déterminant l'étendue des mandats qu'il leur confère. Les décisions prises à cet égard ne sont exécutoires qu'après approbation du préfet. — La durée des pouvoirs de la commission et des gérants ne peut dépasser celle des pouvoirs du comité. — Les gérants peuvent être révoqués dans les formes où ils ont été nommés (art. 175).

L'administration des établissements faisant l'objet du syndicat est soumise aux règles du droit commun. Le comité exerce, à leur égard, les droits qui appartiennent aux conseils municipaux à l'égard des établissements communaux de même nature. — Toutefois, si le syndicat a pour objet de secourir des malades, des vieillards, des enfants ou des incurables, le comité peut décider qu'une même commission administrera les secours, d'une part à domicile et, d'autre part, à l'hôpital ou à l'hospice (art. 176).

Digitized by Google

Budget du syndicat. — Le budget du syndicat pourvoit aux dépenses de création et d'entretien des établissements ou services pour lesquels le syndicat est constitué.

Les recettes de ce budget comprennent :

1° la contribution des communes associées, qui est obligatoire pendant la durée de l'association, dans la limite des nécessités du service déterminée par les délibérations initiales des conseils municipaux.

Les communes peuvent affecter à cette dépense leurs ressources ordinaires ou extraordinaires disponibles. — Elles sont, en outre, autorisées à voter, à cet effet, cinq centimes spéciaux ;

2° Le revenu des biens meubles ou immeubles de l'association ;

3° Les sommes qu'elle reçoit des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu ;

4° Les subventions de l'Etat, du département et des communes ;

5° Les produits des dons et legs (art. 177).

Le président du comité du syndicat est l'*ordonnateur* des dépenses ; il rend des comptes d'administration au comité.

Le receveur du syndicat paie les dépenses et recouvre les recettes. Il soumet ses comptes de *gestion* au comité et c'est le conseil de préfecture ou la Cour des comptes qui les juge et les règle définitivement. Une copie du budget et des comptes est adressée chaque année aux conseils municipaux des communes syndiquées (art. 177).

— Le syndicat peut organiser des services intercommunaux autres que ceux prévus au décret d'institution, lorsque les conseils municipaux se sont mis d'accord à cet égard. L'extension des attributions du syndicat doit être autorisée par décret rendu dans la même forme que le décret d'institution (art. 178).

Durée du syndicat. Sa dissolution. — Le syndicat est formé soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée par le décret d'institution. Il est dissous : soit de *plein droit*, par l'expiration du temps pour lequel il a été formé ou par la consommation de l'opération qu'il avait pour objet, soit par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés. Il *peut* être dissous, soit par décret sur la demande motivée de la majorité desdits conseils, soit d'office par un décret

Digitized by Google

rendu sur l'avis *conforme* du Conseil d'Etat. Le décret de dissolution détermine, sous la réserve des droits des tiers, les conditions dans lesquelles s'opère la liquidation du syndicat (art. 179).

ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET D'UTILITÉ PUBLIQUE.

Les établissements publics et les établissements d'utilité publique sont aussi des personnes morales de droit administratif, ayant un patrimoine destiné à satisfaire les besoins de certains services publics ou de certaines institutions ou entreprises d'intérêt collectif et d'utilité générale.

A la différence de l'Etat, du département et de la commune, ces diverses personnes morales ne sont ni des circonscriptions, ni des unités administratives.

— Bien que plusieurs textes de lois semblent confondre les établissements *publics* et les établissements d'*utilité publique* et leur appliquent indifféremment l'une ou l'autre de ces dénominations (art. 910 et 937 C. civ. et L. 20 février 1849 sur la taxe des biens de mainmorte), il importe cependant de les distinguer, car s'ils ont quelques points de ressemblance et des règles communes, ils diffèrent entre eux sous plusieurs rapports.

Points de ressemblance et caractères distinctifs des établissements publics et des établissements d'utilité publique. — Les établissements *publics* et les établissements d'*utilité publique* se ressemblent en ce que les uns et les autres ont un caractère d'utilité générale, qu'ils sont des personnes civiles ou morales et que leur création est soumise à un acte de l'autorité publique (loi, décret ou arrêté préfectoral, suivant les cas, le plus souvent un décret en Conseil d'Etat) (1).

Mais les établissements *publics* proprement dits sont créés en vue d'un *service public* et font partie intégrante de l'*organisation administrative* de la France ou s'y rattachent intimement. Au contraire, les établissements d'*utilité publique*, créés sans doute dans un but d'utilité publique, n'ont pas pour objet la gestion d'un service public; ce sont des établissements privés qui, en raison des services qu'ils peu-

(1) Pour les congrégations religieuses (L. 1er juillet 1901) et pour les facultés libres (L. 18 mars 1880), une loi est nécessaire. — Pour les associations syndicales autorisées, un arrêté du préfet suffit.

Digitized by Google

vent rendre au public, ont été investis de la personnalité, mais qui restent en dehors de l'organisation administrative du pays (Ducrocq, Aucoc, Hauriou et C. cass., 28 oct. 1885).

— A la différence de l'Etat, des départements et des communes qui ont une mission générale d'administration et pourvoient, pour une circonscription déterminée, aux besoins les plus variés, les établissements publics ont une mission d'administration spéciale et ne pourvoient qu'à certains services publics qui se rattachent à l'Etat, au département, à la commune, dont les établissements publics ne sont, comme le dit M. Hauriou, que des satellites (1).

En dehors des sections de commune et des syndicats de communes dont nous avons parlé et dont le patrimoine sert aux différents services publics de la commune ou à certains services intercommunaux, les principaux établissements *publics* se rattachent :

Soit au service de l'assistance publique : hôpitaux, pour les malades — hospices, pour les vieillards et les infirmes — bureaux de bienfaisance, pour les indigents secourus à domicile;

Soit au service des cultes; fabriques — menses curiales et épiscopales — chapitres — séminaires diocésains — consistoires protestants et israélites;

Soit au service de l'instruction publique : institut — académies — facultés de l'Etat — universités (L. 10 juillet 1896) — écoles supérieures — lycées — collèges — écoles normales;

Soit au service de l'agriculture, du commerce et de l'industrie : Chambres consultatives d'agriculture — Chambres de commerce — Chambres consultatives des arts et manufactures.

Parmi les établissements d'*utilité publique*, on peut citer : les congrégations religieuses — les sociétés de se-

(1) On comprend quelquefois, sous le nom général d'établissements publics : l'Etat, le département et la commune; mais jamais l'Etat n'a été qualifié d'établissement public et la plupart de nos lois ont toujours distingué l'Etat, les départements et les communes, des établissements publics — (Loi du 28 pluiôse an VIII sur les autorisations de plaider pour les communes et établissements publics; Code civil, art. 910, 937, 1712, 2045, 2121, 2227; C. pr. civ., art. 49, 69-3° et 5°, 83-1°, 481; lois du 6 juillet 1860 et 26 février 1862 sur les prêts faits par le Crédit foncier aux départements, communes et établissements publics; D. 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, art. 1, 547, 550, 555, 569, 582; C. forestier, art. 1-1°, 4°, 5°; L. 3 mai 1841, art. 13, § 4; loi du 30 mars 1887, sur la conservation des monuments historiques (art. 2, 8, 11, L. 4 février 1901, sur la tutelle administrative).

Digitized by Google

cours mutuels — les caisses d'épargne — les monts de piété — les Facultés libres — les associations syndicales autorisées (1) — les syndicats professionnels (L. 21 mars 1884).

Règles communes à ces deux sortes d'établissements. — Les établissements publics et les établissements d'utilité publique sont soumis à quelques règles communes, principalement en ce qui concerne : l'assujettissement à la taxe des biens de mainmorte (L. 20 février 1849) et à l'impôt de 4 0/0 sur le revenu des valeurs mobilières; — l'application des règles sur la prescription (art. 2227); — la durée du droit d'usufruit établi à leur profit (30 ans) (art. 619, C. civ.).

Différences entre ces deux sortes d'établissements et intérêt de les distinguer. — Quelques règles exclusivement applicables aux établissements publics les distinguent des établissements d'utilité publique :

1° L'*autorisation de plaider* que doit donner le conseil de préfecture aux communes, d'après la loi de pluviôse an VIII, a été étendue à la plupart des établissements publics;

2° Le caractère de *travaux publics* ne peut appartenir qu'à ceux intéressant les établissements publics — sauf toutefois pour les associations syndicales autorisées, qui jouissent même du droit d'expropriation pour cause d'utilité publique;

3° Le caractère de *deniers publics* n'est également reconnu qu'aux deniers des établissements publics (art. 1, D. 31 mai 1862 sur la comptabilité publique) — sauf encore les règles spéciales applicables aux associations syndicales autorisées, dont les taxes sont recouvrées comme en matière d'impôts directs et dont les comptes sont apurés, comme ceux des établissements publics, par le conseil de préfecture et la Cour des comptes;

4° Les établissements publics ont seuls une *hypothèque légale* sur les immeubles de leurs comptables (art. 2121, C. civ.). Voir, en outre, pour les baux et les transactions : art. 1712 et 2045;

5° C'est dans l'intérêt des établissements publics qu'un créancier ne peut employer les *voies d'exécution* du droit commun pour se faire payer (art. 555, D. 31 mai 1862 sur la comptabilité publique);

(1) Quelques auteurs, comme nous le verrons, rangent les associations syndicales autorisées parmi les établissements publics.

Digitized by Google

6° Les bois des établissements publics sont de plein droit soumis au *régime forestier* (art. 1, C. for.);

7° Les établissements publics sont dispensés du *préliminaire de conciliation* (art. 49, C. pr. civ.). — Leurs causes sont *communicables* au ministère public (art. 83, C. pr. civ.). — Ils sont admis à recourir à la voie de la *requête civile*, lorsqu'ils n'ont pas été défendus ou ne l'ont pas été valablement (art. 481, C. pr. civ.);

8° Les immeubles appartenant aux établissements publics peuvent être classés parmi les monuments historiques, même *sans le consentement* des établissements publics, mais alors par un décret en Conseil d'Etat et non par simple arrêté du ministre des beaux-arts — de même pour les meubles dont la conservation présente un intérêt national (art. 2, 3, 8 et 9, L. 30 mars 1887);

9° Les actes de la vie civile des établissements publics sont, en principe, soumis à des autorisations et à un contrôle de l'autorité administrative auxquels échappent, en général, les établissements d'utilité publique, à moins qu'une loi spéciale ou leurs statuts ne les y assujettissent (1).

— Nous n'entreprendrons pas l'étude des divers établissements publics ou d'utilité publique; nous nous bornerons à exposer les règles qui régissent les associations syndicales ou les syndicats constitués pour l'exécution d'un certain nombre de travaux publics ou d'intérêt collectif.

Associations syndicales.

Les associations *syndicales* sont formées entre des propriétaires intéressés à un travail d'utilité collective.

On les appelle *syndicales*, parce que leurs administrateurs, qui les représentent, sont qualifiés de *syndics*.

(1) *Dons et legs* faits aux établissements publics et d'utilité publique. — En principe, les établissements publics acceptent ou refusent les libéralités sans autorisation; toutefois, pour les dons et legs grevés de charges ou d'affectation immobilière, l'acceptation ou le refus est autorisé par arrêté du préfet si l'établissement bénéficiaire a le caractère communal ou départemental, et par décret en Conseil d'Etat s'il a le caractère national.

L'acceptation des dons et legs faits aux établissements d'utilité publique est autorisée par le Préfet et même par D. en Conseil d'Etat s'il s'agit d'une donation ou d'un legs de plus de 3.000 fr.

D'ailleurs, dans tous les cas où les dons et legs donnent lieu à des réclamations des familles, l'autorisation de les accepter est donnée par décret en Conseil d'Etat (art. 4-7, L. 4 févr. 1901).

Digitized by Google

§ I. Notions historiques. — Les associations *syndicales* sont très anciennes. Avant la loi du 21 juin 1865 qui les régit aujourd'hui, on distinguait déjà les syndicats formés librement, sans le concours de l'administration, et les syndicats organisés par l'administration.

Les associations formées *librement* vivaient sous l'empire du droit commun et de leurs statuts. Leurs contestations étaient soumises à l'autorité judiciaire; mais la Cour de cassation ne leur avait pas reconnu le caractère de personnes civiles (C. de cass., 26 mars 1841).

Les associations organisées par l'*administration* étaient ou *forcées* ou *volontaires*.

Les syndicats *forcés* avaient été établis par la loi du 16 septembre 1807, soit dans l'intérêt du desséchement des marais (art. 7 et 26), soit pour les travaux de digues contre la mer, les fleuves, rivières et torrents (art. 33 et 34).

En outre, des syndicats forcés avaient été créés à l'occasion de la loi du 14 floréal an XI, relative au curage des cours d'eau non navigables ni flottables.

Dans ces divers cas, les syndicats étaient formés par l'administration, même contre le gré des intéressés, et les syndics étaient nommés par le préfet.

Les associations *volontaires*, qui s'organisaient avec l'autorisation et sous le patronage de l'administration, avaient principalement pour objet les travaux d'irrigation. Comme il ne s'agissait plus d'un intérêt public de salubrité ou de sécurité, mais seulement d'une plus-value à créer, nul ne pouvait être, malgré lui, engagé dans une telle association.

— Les syndicats *forcés*, établis pour le desséchement, l'endiguement et le curage, étaient constitués par un *décret en Conseil d'Etat;* toutefois, pour le curage, le décret de décentralisation du 25 mars 1852 avait accordé au préfet le droit d'établir un syndicat (tableau D, n° 5).

Les syndicats *volontaires*, constitués pour les irrigations, étaient autorisés par le *préfet* et le décret de décentralisation de 1852 lui avait également accordé le droit de constituer une association syndicale, même pour les travaux relatifs à l'endiguement et à des canaux d'arrosage ou de desséchement, mais à la condition que les propriétaires intéressés fussent d'accord (tableau D, n° 6).

Ces syndicats, forcés ou volontaires, avaient le caractère de personnes civiles et jouissaient, en outre, de certains

Digitized by Google

avantages, soit pour le recouvrement des taxes, soit pour l'obtention de subventions sur les fonds du Trésor.

§ II. **Législation actuelle** (loi du 21 juin 1865, modifiée par la loi du 22 décembre 1888). — La loi du 21 juin 1865, en réglementant les associations syndicales, a eu pour but :

1° De coordonner les règles de la législation antérieure;

2° De favoriser l'extension des associations syndicales, en augmentant les cas dans lesquels elles peuvent être formées;

3° D'encourager l'initiative individuelle, en reconnaissant aux associations formées sans l'intervention de l'administration, le caractère de personnes civiles qui leur avait été dénié par la Cour de cassation.

Elle reconnaît, du reste, conformément à la législation antérieure, des associations libres, des associations autorisées et, à défaut, elle maintient les syndicats forcés dans les trois cas où autrefois ces syndicats pouvaient être formés contre le gré des propriétaires.

La loi du 21 juin 1865 doit être complétée par le décret réglementaire, rendu en Conseil d'Etat, du 9 mars 1894. Ce règlement d'administration publique a été rendu en exécution de l'art. 27 de ladite loi.

I. Travaux qui peuvent être l'objet d'associations syndicales. — D'après la loi de 1865, modifiée par la loi de 1888, les associations syndicales peuvent avoir pour objet l'exécution et l'entretien des travaux suivants :

1° De défense contre la mer, les fleuves, les torrents et les rivières navigables ou non navigables;

2° De curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau non navigables ni flottables et de canaux de desséchement et d'irrigation;

3° De desséchement des marais;

4° Des étiers et ouvrages nécessaires à l'exploitation des marais salants;

5° D'assainissement des terres humides et insalubres;

6° D'assainissement dans les villes et faubourgs, bourgs, villages et hameaux;

7° D'ouverture, d'élargissement, de prolongement et de pavage de voies publiques et de toute autre amélioration ayant un caractère d'intérêt public, dans les villes et faubourgs, bourgs, villages ou hameaux;

8° D'irrigation et de *colmatage*. Cette dernière expression, qui

Digitized by Google

vient de l'italien *colmare*, combler, désigne l'exhaussement de bas-fonds submergés;

9° De drainage;

10° De chemins d'exploitation et de toute autre *amélioration agricole*, d'intérêt collectif (art. 1 L. 21 juin 1855, modifié par la loi du 22 décembre 1888, qui a ajouté les n°s 6 et 7) (1).

II. Diverses espèces d'associations syndicales. — La loi de 1865 distingue deux espèces d'associations : les associations syndicales *libres* et les associations syndicales *autorisées* (art. 2).

Règles communes aux deux espèces d'associations. — Les associations syndicales libres, aussi bien que celles qui sont autorisées, constituent des *personnes civiles* (art. 3). C'est l'innovation la plus considérable de la loi. Il en résulte que les unes et les autres peuvent ester en justice par leurs syndics, acquérir, aliéner, transiger, emprunter, hypothéquer (art. 3 L. 1865).

C'est à cause de cette personnalité que les associations syndicales sont soumises à des règles de publicité (art. 6 et 12).

L'adhésion aux unes et aux autres est facilitée pour les biens des incapables ou pour les biens dotaux et les majorats. Il suffit que les représentants légaux des propriétaires obtiennent, sur simple requête, l'autorisation du tribunal donnée en chambre du conseil, comme en matière d'expro-

(1) Nous verrons qu'en ce qui concerne spécialement les associations *autorisées*, il importe de distinguer les divers travaux énumérés dans l'article 1er de la loi de 1865, modifiée par la loi de 1888 :

1° Au point de vue de ceux qui peuvent toujours donner lieu à une association *autorisée* sans que l'utilité publique ait été reconnue par un décret en Conseil d'Etat (6 premiers n^os);

2° Au point de vue de la majorité requise pour la constitution d'une association *autorisée* et qui diffère suivant qu'il s'agit des travaux prévus dans les cinq premiers n^os, ou des autres;

3° Au point de vue des règles de l'expropriation à laquelle ils peuvent donner lieu pour une association *autorisée*. Ceux prévus aux n°s 6 et 7 sont soumis, à cet égard, à la loi du 3 mai 1841; les autres donnent lieu à l'application de la loi de 1836, sur les chemins vicinaux, pour la fixation de l'indemnité par un petit jury de quatre membres;

4° Au point de vue de la faculté de délaissement accordée aux propriétaires qui n'ont pas adhéré à l'association *autorisée*. Cette faculté n'existe que pour les travaux prévus dans les n°s 3 à 10;

5° Au point de vue des garanties exigées par la loi pour l'entreprise des travaux énoncés dans les n°s 6 à 10.

Digitized by Google

priation, lorsqu'il s'agit d'une cession amiable de terrain (art. 13 L. 3 mai 1841).

La loi de 1888 permet d'adhérer à une association syndicale : les préfets, pour les biens des départements, s'ils y sont autorisés par délibération du conseil général; les maires ou administrateurs, pour les biens des communes ou des établissements publics, s'ils y sont autorisés par délibération du conseil municipal ou du conseil d'administration; le ministre des Finances, pour les biens de l'Etat (art. 4 L. 1865 et 1888).

Les obligations qui dérivent de la constitution de l'association syndicale sont attachées aux immeubles compris dans le périmètre et les *suivent* en quelques mains qu'ils passent, jusqu'à la dissolution de l'association (art. 2 D. régl. 9 mars 1894).

Règles spéciales à la constitution et au *fonctionnement de ces associations.* — Les associations libres et les associations autorisées sont soumises à des règles différentes pour leur constitution et leur administration.

Associations libres. — Elles se forment sans l'intervention de l'administration, mais avec le consentement *unanime* des associés, constaté par écrit.

L'acte d'association spécifie le but de l'entreprise; il règle le *mode d'administration* de la société et fixe les limites du mandat confié aux administrateurs ou syndics; il détermine les voies et moyens nécessaires pour subvenir à la dépense, ainsi que le mode de recouvrement des cotisations (art. 5 L. 1865).

Un *extrait* de l'acte d'association doit, dans le délai d'un mois, à partir de sa date, être *publié* dans un journal d'annonces légales de l'arrondissement ou, s'il n'en existe aucun, dans l'un des journaux du département. Il est, en outre, transmis au préfet et inséré dans le recueil des actes de la préfecture (art. 6).

A défaut de publication, l'association ne jouit pas de l'avantage de la personnalité civile et l'omission de cette formalité ne peut être opposée aux tiers par les associés (art. 7. — Voir, en outre, art. 3 et 4 D. régl. 9 mars 1894).

Associations autorisées. — Les associations autorisées se forment avec le concours de l'administration; elles ne

Digitized by Google

sont constituées que par un arrêté du préfet, mais sans qu'il soit besoin d'obtenir le consentement unanime des propriétaires intéressés. Ceux-ci peuvent être réunis par un arrêté préfectoral en associations syndicales autorisées, soit sur la *demande* d'un ou plusieurs intéressés, soit sur l'*initiative* du maire ou du préfet.

A cet égard, il faut distinguer s'il s'agit des travaux spécifiés dans les six premiers n^os^ de l'article premier ou des autres travaux.

Pour les travaux indiqués dans les six premiers numéros de l'article premier, le préfet peut *toujours* réunir les propriétaires intéressés en associations syndicales autorisées, parce que ces travaux touchent à des intérêts publics de sécurité ou de salubrité. Au contraire, pour les travaux compris dans les n°s 7 à 10, les propriétaires ne peuvent être ainsi réunis qu'autant que ces travaux ont été reconnus d'*utilité publique* par un décret en Conseil d'Etat.

Dans les cas prévus par les n°s 6 à 10, aucun travail ne peut être entrepris que sur l'autorisation du préfet. Cette autorisation ne peut être donnée qu'après paiement *préalable* des indemnités de délaissement et d'expropriation et que si les membres de l'association ont *garanti* le paiement des travaux, des fournitures et des indemnités pour dommages, au moyen de sûretés acceptées par les parties intéressées ou déterminées, en cas de désaccord, par le tribunal civil. En cas d'insolvabilité de l'association syndicale, les tiers qui ont éprouvé un dommage par suite de l'exécution des travaux, ont un recours contre la commune, le département ou l'Etat qui étaient intéressés aux travaux et en ont profité (art. 9 L. 1865 modifié par l'art. 3 de la loi de 1888).

Dans tous les cas, le préfet soumet à une *enquête administrative* les plans, avant-projets et devis des travaux, ainsi que le projet d'association indiquant le but de l'entreprise et les voies et moyens de subvenir à la dépense (art. 10). Il convoque ensuite les propriétaires intéressés en *assemblée générale*, sous la présidence d'un de ses membres ou même d'une autre personne qu'il désigne (1) et d'après le

(1) La maire qui, pour la commune, a pris l'initiative de la constitution de l'association, ou le préfet qui, pour l'Etat ou le département, se trouve dans le même cas, peut entrer à l'assemblée générale ou s'y faire représenter, mais avec voix consultative seulement, quand la commune, le département ou l'Etat ne figurent pas parmi les propriétaires intéressés (art. 11 d'après la loi de 1888).

Digitized by Google

résultat de la délibération, le préfet *autorise*, s'il y a lieu, l'association, pourvu qu'on ait obtenu l'adhésion d'une *certaine majorité* en *nombre* et en *intérêt* (art. 11).

Cette majorité varie suivant la nature des travaux. Pour les travaux spécifiés dans les cinq premiers nos de l'article 1er, elle doit être : ou de plus de moitié des propriétaires représentant, au moins, les deux tiers de la superficie des terrains; ou des deux tiers des propriétaires représentant plus de la moitié de la superficie des terrains. Pour les travaux indiqués dans les nos 6 à 10, elle doit être : ou des trois quarts des intéressés représentant plus des deux tiers de la superficie et payant plus des deux tiers de l'impôt foncier afférent aux immeubles; ou des deux tiers des intéressés représentant plus des trois quarts de la superficie et payant plus des trois quarts de l'impôt foncier afférent aux immeubles (art. 12 L. 1865 modifié par l'art. 5 de la loi de 1888) (1).

Un extrait de l'acte d'association et l'arrêté du préfet, en cas d'autorisation, et, en cas de refus, l'arrêté du préfet, sont *affichés* dans les communes de la situation des biens et *insérés* dans le recueil des actes de la préfecture (art. 12-2°) (2).

La loi réserve aux propriétaires intéressés et aux tiers le droit de recourir contre l'arrêté du préfet et de le déférer au ministre des Travaux publics, dans le délai d'un mois, à partir de l'affichage. Le recours est déposé à la préfecture et transmis avec le dossier au ministre dans le délai de quinze jours; il est statué sur le recours par un décret en Conseil d'Etat (art. 13).

— Spécialement, quand il s'agit des travaux spécifiés aux nos 3 à 10 de l'article 1er (3), les propriétaires qui n'ont

(1) On retrouve une majorité analogue, en droit commercial, lorsqu'il s'agit du vote du concordat. La loi exige, pour la formation du concordat, la *majorité en nombre* des créanciers représentant les *deux tiers en sommes* (art. 507 C. com., L. 4 mars 1889).

(2) Pour les travaux spécifiés aux nos 6 et 7 de l'article 1er, l'autorisation du préfet doit être précédée d'un avis *conforme* du conseil municipal, si les travaux intéressent la commune; du conseil général, si les travaux intéressent le département; et de ces deux assemblées, si les travaux intéressent la commune et le département (art. 12 modifié par l'art. 5 de la loi de 1888).

(3) Il n'est pas question des deux premiers nos relatifs aux travaux d'endiguement et à ceux de curage des petits cours d'eau, parce que ces travaux peuvent donner lieu à des syndicats *forcés* et qu'on n'a pas voulu paralyser le droit de contrainte absolu qui appartient à l'administration en vertu des lois des 16 septembre 1807 et 14 floréal an XI.

Digitized by Google

pas adhéré au projet d'association peuvent, dans le même délai d'un mois, déclarer à la préfecture qu'ils entendent *délaisser* leurs terrains, moyennant une indemnité que paiera l'association. A défaut d'entente, cette indemnité est fixée conformément à la loi du 3 mai 1841 pour les travaux spécifiés aux nos 6 et 7 de l'article 1er et dès lors par un jury de douze membres; et conformément à l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 pour les travaux énumérés aux nos 4, 5, 8, 9 et 10, c'est-à-dire par un petit jury de quatre membres, comme pour l'expropriation en matière de chemins vicinaux. L'intervention du jury peut toujours être requise par les créanciers privilégiés ou hypothécaires inscrits (art. 17 D. régl. 9 mars 1894).

Il est procédé à la purge des privilèges et hypothèques dans les formes déterminées par l'art. 17 de la loi du 3 mai 1841 (art. 16 D. régl. 9 mars 1894).

La loi favorise cette faculté de *délaissement* au profit des incapables, des absents et des personnes morales (Etat, département, communes et établissements publics) et l'autorise pour les immeubles dotaux (art. 14 modifié par l'art. 6 de la loi de 1888).

Fonctionnement et administration. — L'association autorisée a pour organes administratifs l'assemblée générale, le syndicat et le directeur.

L'assemblée générale nomme, conformément aux statuts, les *syndics* titulaires ou suppléants de l'association parmi les intéressés. — Elle a le droit de les remplacer avant l'expiration de leur mandat. — Dans le cas où l'assemblée générale, après deux convocations, ne se serait pas réunie ou n'aurait pas procédé à l'élection des syndics, ceux-ci seront nommés par le préfet (art. 20-22).

Lorsque, sur la demande du syndicat, il lui est accordé une subvention par l'Etat, par le département, par une commune ou par une chambre de commerce, cette subvention donne droit à la nomination, suivant les cas, par le préfet, par la commission départementale, par le conseil municipal ou par la Chambre de commerce, d'un nombre de syndics proportionnel à la part que la subvention représente dans l'ensemble de l'entreprise (art. 23 modifié par l'art. 8 L. 1888).

Les réclamations contre l'*élection* des syndics sont jugées

Digitized by Google

par le *conseil de préfecture*, sauf recours au Conseil d'Etat (art. 30 D. régl. 9 mars 1894) (1).

Les *syndics* élisent l'un d'eux pour remplir les fonctions de *directeur* et s'il y a lieu, un adjoint qui remplace le directeur, en cas d'absence ou d'empêchement. Le directeur et l'adjoint sont toujours rééligibles (art. 24).

— Dans le cas où une association n'entreprend pas les travaux en vue desquels elle a été autorisée, le préfet rapporte, s'il y a lieu, et après une mise en demeure, l'arrêté d'autorisation; il est statué par un décret en Conseil d'Etat, si l'autorisation a été donnée en cette forme.

Dans le cas où l'interruption et le défaut d'entretien des travaux entrepris par une association (même non autorisée) pourrait avoir des conséquences nuisibles à l'intérêt public, le préfet, après une mise en demeure, a le droit de faire procéder d'office à l'exécution des travaux nécessaires pour obvier à ces conséquences (art. 25).

Intérêt de distinguer les associations libres des associations autorisées. — Les associations *libres* sont régies par le droit commun et les conventions faites entre les associés.

Les associations syndicales *autorisées* jouissent de certains avantages énumérés dans les articles 15 à 19 de la loi de 1865.

1° Les taxes ou cotisations que doivent payer les divers intéressés pour l'exécution des travaux sont recouvrées sur des rôles dressés par le syndicat, approuvés, s'il y a lieu, et rendus exécutoires par le préfet. Le recouvrement des rôles est fait comme en matière d'*impôts directs* (2).

2° Les contestations relatives à la classification ou au classement des propriétés, à la perception des taxes, à l'exécution des travaux, qui ont le caractère de travaux *publics*, sont de la compétence du Conseil de préfecture.

3° L'apurement des comptes de ces associations est fait comme celui des *comptes des receveurs municipaux*, c'est-à-dire par le Conseil de préfecture, ou par la Cour des comptes,

(1) Ce texte fait cesser une controverse. On décidait auparavant que c'était le ministre des Travaux publics qui statuait, sauf recours au Conseil d'Etat.

(2) Après le délai de quatre mois, à partir de la notification du premier rôle des taxes, nul propriétaire compris dans l'association ne peut contester sa qualité d'associé ou la validité de l'association (art. 17).

Digitized by Google

suivant que le revenu ne dépasse pas 30,000 fr., ou qu'il est supérieur à ce chiffre.

4° Dans le cas où les travaux exigent une *expropriation*, à laquelle les associations syndicales autorisées peuvent seules recourir, il est procédé, après la déclaration d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat, conformément aux règles établies pour les *chemins vicinaux* par l'article 16 de la loi du 21 mai 1836; l'indemnité, notamment, est fixée par un petit jury de *quatre membres*. Toutefois, d'après l'article 18 modifié par la loi de 1888, s'il s'agit des travaux spécifiés dans les numéros 6 et 7, il est procédé conformément à la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation.

5° Les contestations relatives à l'établissement des *servitudes légales* sont portées en *premier ressort* devant le juge de paix, et non devant les tribunaux civils d'arrondissement. Ces servitudes se rélèrent principalement à celles établies en matière d'irrigation et de drainage.

C'est en raison de ces avantages particuliers conférés aux associations syndicales *autorisées*, que la loi de 1865 permet aux associations *libres* de se convertir en associations *autorisées*, pourvu qu'il n'y ait pas de convention contraire dans l'association et que la conversion soit demandée par la majorité légale en nombre et en intérêt, telle que nous l'avons indiquée (art. 8) (1).

Maintien des syndicats forcés. — A défaut d'association *libre* ou *autorisée*, la loi de 1865 réserve, dans trois cas, le droit d'obliger les propriétaires, même malgré eux et leur opposition fût-elle unanime, à se réunir en syndicat et à contribuer aux frais d'exécution des travaux, conformément

(1) Mais les prérogatives attribuées aux associations syndicales *autorisées* et résultant notamment du droit de recourir à l'expropriation, de l'assimilation de leurs taxes aux impôts directs et de leurs travaux aux travaux publics, doivent-elles les faire considérer comme des établissements *publics?*

La question est controversée. Plusieurs auteurs soutiennent l'affirmative (en ce sens : Aucoc, Hauriou, Simonet). Mais on décide généralement, à l'Ecole, que ces associations ne sont que des établissements d'*utilité publique*, car il leur manque le caractère essentiel et constitutif de l'établissement public; elles ne sont pas, en effet, des organes de l'administration publique; elles rendent des services au public, mais elles ne gèrent pas un service public, si ce n'est peut-être quand elles exécutent des travaux de voirie urbaine (en ce sens : Ducrocq et Henry Michel.)

Digitized by Google

aux lois antérieures du 14 floréal an XI sur le curage, et du 16 septembre 1807 sur le desséchement des marais. Ces cas qui font l'objet des trois premiers numéros de l'énumération contenue dans l'art. 1er de la loi, se réfèrent à la défense contre les eaux, au curage et au desséchement des marais.

Néanmoins, tout en maintenant le système de *syndicat forcé*, dans ces trois cas où la sécurité publique est particulièrement intéressée, l'art. 26 de la loi de 1865 apporte deux grandes modifications aux lois antérieures : 1° c'est le Conseil de préfecture qui, désormais, statuera sur les contestations soumises auparavant à une commission spéciale de sept membres; 2° on appliquera, dans ces trois cas de *syndicat forcé*, toutes les règles des associations *syndicales autorisées* en ce qui concerne : la perception des taxes, l'expropriation et l'établissement de servitudes (art. 26).

Remarquons que la loi du 14 floréal an XI a été abrogée par l'art. 28 de la loi du 8 avril 1898 et que c'est désormais en vertu de l'art. 22 de cette dernière loi qu'un syndicat forcé pourrait être constitué pour le curage des rivières non navigables.

Des lois spéciales régissent certaines associations syndicales.

C'est ainsi qu'une loi du 20 août 1881 permet d'organiser, pour l'exécution et l'entretien des chemins *ruraux reconnus*, des syndicats qui sont soumis à des règles analogues à celles des associations autorisées dont nous venons de parler.

De même une loi du 4 avril 1882 autorise les propriétaires, communes et établissements publics à constituer des associations syndicales conformément à la loi du 21 juin 1865 pour la restauration et la conservation des terrains en montagne.

Une loi du 15 décembre 1888 permet d'établir des associations syndicales *autorisées* pour combattre le *phylloxéra*. Ces associations sont régies par la loi du 21 juin 1865, sous certaines modifications dont nous indiquons les principales :

1° Elles ne peuvent être établies que sur la *demande* d'un ou de plusieurs propriétaires, intéressés, et non sur l'initiative du Préfet.

2° L'assemblée générale des propriétaires, convoquée par le Préfet, est présidée par *l'un de ses membres* désigné par le Préfet, et qui est assisté par les deux plus âgés des membres présents.

3° La majorité nécessaire pour la constitution du syndi-

Digitized by Google

cat doit être des 2/3 des intéressés représentant les 3/4 de la superficie en vigne, ou des 3/4 des intéressés représentant les 2/3 de la superficie.

4° Le conseil général ou, en son absence, la commission departementale, décide s'il y a lieu de constituer l'association syndicale autorisée et en fixe le périmètre.

Un arrêté du Préfet déclare l'association définitivement constituée. Toutefois si le projet s'étend sur plusieurs départements, les conseils généraux ou leur commission départementale statuent et la constitution du syndicat est alors déclarée par le ministre de l'Agriculture.

5° Ces associations sont constituées pour une durée de 5 ans, sauf renouvellement par une déclaration des syndics à la Préfecture, et à la condition de justifier du nombre des adhésions exigé par la loi.

Digitized by Google

TROISIÈME PARTIE.

MATIÈRES ADMINISTRATIVES.

Nous étudierons les matières comprises dans le programme officiel, en les groupant sous les divisions suivantes :

1° Les principales dépendances du *domaine public*, qui constituent des biens propres au droit administratif : le domaine public maritime et fluvial; le domaine public terrestre, concernant la grande et la petite voirie;

2° Les restrictions les plus importantes apportées, dans l'intérêt public, au droit de propriété et à la liberté du commerce et de l'industrie : l'expropriation pour cause d'utilité publique; les concessions de mines ou de desséchement de marais; les servitudes d'utilité publique; les établissements dangereux, incommodes et insalubres;

3° Les impôts, qui sont le principal moyen à l'aide duquel la loi oblige les citoyens à contribuer aux dépenses nécessaires au fonctionnement des divers services publics.

Nous traiterons de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire et des rapports des autorités civile et religieuse dans la quatrième partie, réservée au contentieux administratif.

TITRE PREMIER.

PRINCIPALES DÉPENDANCES DU DOMAINE PUBLIC.

Nous avons vu que les principales dépendances du domaine public se rattachent au domaine public maritime et fluvial et au domaine public terrestre.

Nous étudierons successivement : 1° le domaine public maritime et fluvial; 2° le domaine public terrestre.

Domaine public maritime et fluvial.

Les eaux du domaine public embrassent le domaine public maritime et le domaine public fluvial. Nous parlerons également des cours d'eau non navigables ni flottables, qui sont en dehors du domaine public.

Digitized by Google

§ I. Domaine public maritime. — Le domaine public maritime comprend : les *rivages* de la mer, les *ports*, les *havres* et les *rades* (art. 538 C. civ.) (1).

On entend par rivage tout ce que la mer couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusqu'où le grand flot de mars peut s'étendre sur les grèves (art. 1er de l'ordonnance de 1681 sur la marine). — Pour la Méditerranée, où il n'y a pas de marées, la limite du rivage se détermine par le plus grand flot d'hiver : *litus publicum est eatenus qua maxime fluctus exæstuat* (Dig. L. 122, *De verborum significatione*).

Il est spécialement défendu de bâtir sur le rivage, d'y planter aucun pieu, d'y faire aucun ouvrage nuisible à la navigation, sous peine d'être poursuivi et puni comme en matière de grande voirie.

Le rivage de la mer étant une dépendance du domaine public, affecté à l'usage public, chacun peut y aborder, y amarrer son bateau, y faire sécher ses filets; mais le domaine public étant inaliénable et imprescriptible, personne ne peut y acquérir un droit de propriété ou un droit de servitude. L'administration peut seulement, moyennant certaines redevances, accorder des concessions sur le rivage; mais ces concessions sont toujours précaires et révocables.

L'ordonnance de 1681 attribue, non aux particuliers, mais aux communes riveraines, le warech et le goëmon qui croissent sur le rivage.

Les héritages riverains des côtes doivent-ils la servitude de passage? A défaut de textes, on décide généralement la négative.

— Nous observerons que c'est à tort que l'article 538 du Code civil a rangé les *lais* et *relais* de la mer parmi les dépendances du domaine public; cette erreur tient à une confusion entre le domaine public et le domaine national. Les lais et relais font partie du domaine *privé* de l'État. Ils sont aliénables et prescriptibles. Ils peuvent, en effet, être concédés à perpétuité, ainsi que l'établissent divers textes, notamment l'art. 41 de la loi du 16 septembre 1807 (2).

(1) On peut ajouter les étangs salés qui sont en communication directe avec la mer.

(2) Cette loi de 1807 permet également de concéder le droit d'*endigage*, c'est-à-dire le droit d'élever des digues sur une partie du littoral, afin de favoriser la formation de lais et relais qui deviendront propriété privée.

Digitized by Google

— Les *limites* de la mer sont déterminées par des décrets rendus dans la forme des règlements de l'administration publique, sous réserve des droits des tiers. Les décrets sont rendus sur le rapport du ministre des Travaux publics, quand le délimitation a lieu à l'embouchure des fleuves et rivières et sur le rapport du ministre de la Marine, lorsqu'elle a lieu sur d'autres points du littoral. Quant aux déclarations de domanialité, relatives à des *portions* du domaine public maritime, elles sont faites par des préfets maritimes ou les préfets des départements, dont les arrêtés déclaratifs sont visés par le ministre de la Marine (décret du 21 février 1852).

En mer, le droit de *pêche* appartient à tout le monde (voir D. 20 novembre 1875 sur la pêche maritime). Sur les côtes, les règles de la pêche sont fixées par le D. du 9 janvier 1852, qui exige une autorisation du ministre de la Marine.

§ II. Domaine public fluvial. — Les fleuves et les rivières navigables ou flottables avec bateaux, trains ou radeaux font partie du domaine public depuis le point où ils commencent à être navigables ou flottables jusqu'à leur embouchure.

Font également partie du domaine public :

1° Les bras même non navigables et non flottables, lorsqu'ils prennent naissance au-dessous du point où les fleuves et rivières commencent à être navigables ou flottables;

2° Les noues et boires qui tirent leurs eaux des mêmes fleuves et rivières (art. 34 L. 8 avril 1898).

Les dérivations ou prises d'eau artificielles établies dans des propriétés particulières ne font pas partie du domaine public, à moins qu'elles n'aient été pratiquées par l'Etat, dans l'intérêt de la navigation ou du flottage. Ces dérivations sont régies par les dispositions des actes qui les ont autorisées (art. 35 L. 8 avril 1898).

Les rivières flottables à bûches perdues, c'est-à-dire ne pouvant charrier que des bûches isolées et non des radeaux ni des trains de bois, ne font pas partie du domaine public et sont, en principe, assimilés aux cours d'eau non navigables ni flottables (voir, au surplus, art. 30-33, L. 8 avril 1898).

Des *décrets de navigabilité* déterminent les rivières qui sont navigables ou flottables (art. 3 L. 15 avril 1829 sur la pêche fluviale).

Digitized by Google

— La *délimitation* des cours d'eau navigables et flottables est fixée par des arrêtés préfectoraux, rendus après enquête, sous l'approbation du ministre des Travaux publics, les limites étant déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder (art. 36 L. 1898).

Ces arrêtés pris par les préfets sont également déclaratifs et non attributifs de la domanialité publique. En effet, de même que les décrets de délimitation de la mer, ils doivent se borner à constater et à reconnaître les limites *naturelles* soit du rivage de la mer, soit du lit des rivières navigables ou flottables, telles qu'elles résultent de l'état actuel des lieux, en tenant compte des changements produits par le mouvement et le déplacement des eaux.

— Les rives des fleuves et rivières navigables, à la différence des rivages de la mer, sont la propriété privée des riverains qui profitent également de l'alluvion (art. 556 et 557 C. civ.). — Quant aux îles, ilots, atterrissements, qui se forment dans le lit des rivières navigables ou flottables, ils font partie du domaine privé de l'Etat, mais non du domaine public (art. 560 C. civ.).

Dans les rivières navigables et flottables le droit de pêche appartient à l'Etat qui peut l'affermer, tandis qu'en mer le droit de pêche appartient à tout le monde.

C'est surtout en raison du droit de pêche et des alluvions qu'il y a grand intérêt à fixer exactement les limites de la mer à l'embouchure des rivières navigables ou flottables.

Voies de recours contre les actes de délimitation. — Une question très délicate, qui s'applique tant à la délimitation de la mer qu'à celle des rivières navigables ou flottables, est celle de savoir quel recours peuvent avoir les tiers contre un acte de délimitation qui, en fait, engloberait dans le domaine public une parcelle de terrain dont ils se prétendraient propriétaires?

Cette question a soulevé de graves difficultés.

Le Conseil d'Etat avait fini par reconnaître que l'acte de délimitation pouvait donner lieu à un recours contentieux devant lui pour excès de pouvoir et la commission provisoire remplissant les fonctions du Conseil d'Etat, en 1871 et en 1872, avait consacré la même solution. — La Cour de cassation, tout en admettant que l'autorité administrative était seule compétente pour délimiter le domaine public, décidait que l'autorité judiciaire, gardienne

Digitized by Google

de la propriété privée, avait le droit de vérifier si l'acte de délimitation avait englobé une parcelle de propriété en dehors des limites naturelles de la mer ou du cours d'eau et d'allouer de ce chef une indemnité au particulier lésé (19 juin et 6 novembre 1872). — Le Tribunal des conflits, saisi à son tour de la question, se rallia à ce système mixte : il décida, d'une part, que le particulier dont le terrain est à tort compris dans les dépendances du domaine public ne peut en demander la restitution aux tribunaux judiciaires et n'a qu'à demander l'annulation de l'acte de délimitation au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir, et d'autre part qu'il est en droit d'exiger une indemnité devant l'autorité judiciaire, gardienne de la propriété privée (11 janvier et 1er mars 1873 et 27 mai 1876).

Cette solution a été critiquée : car autoriser les tribunaux civils à reconnaître le droit de propriété du riverain lésé, c'est leur permettre de contester l'exactitude de la délimitation administrative et de violer le principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire : le seul recours possible contre un acte de délimitation abusif serait le recours en annulation devant le Conseil d'Etat (en ce sens : Ducrocq, Berthélemy).

Aussi la loi du 8 avril 1898, art. 36 *in fine*, dit-elle simplement que « les arrêtés de délimitation pourront être l'objet d'un recours contentieux » ; le législateur, en ne parlant que du recours contentieux devant le Conseil d'Etat, semble avoir voulu refuser au particulier qui se prétendrait lésé tout recours devant les tribunaux judiciaires et les travaux préparatoires de la loi paraissent en ce sens (1).

Canaux de navigation. — Les canaux de navigation font également partie du domaine public, quoiqu'ils ne soient pas énumérés dans l'article 538 du Code civil, parce qu'ils servent à l'usage public et qu'ils rentrent dans les conditions

(1) L'art. 36, L. 8 avril 1898 se termine par ces mots : « Ils (les arrêtés de délimitation) seront toujours pris sous la réserve des droits de propriété ». Cette disposition vise les terrains qui *naturellement* devraient faire partie du domaine public, mais qui ont été concédés avant 1566 (Ord. de Moulins qui proclamait l'inaliénabilité du domaine de la couronne) ou qui ont été aliénés comme biens nationaux en vertu de la loi 22 nov.-1er déc. 1790. Les propriétaires de ces terrains sont en dehors des atteintes de l'arrêté de délimitation et l'incorporation au domaine public exigerait une expropriation.

Digitized by Google

générales indiquées à la fin de cet article. Il n'y a pas à distinguer s'ils sont exploités par l'État ou par des compagnies concessionnaires. Les canaux concédés à perpétuité avant 1789 font-ils partie du domaine public? La question est controversée. La jurisprudence décide qu'ils sont la propriété des concessionnaires, sous la réserve du droit appartenant à l'administration de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer le service de la navigation (Cons. d'Et., 19 mai 1864, 21 juillet 1870; C. cass., 11 novembre 1865). — C'est au préfet qu'appartient, au besoin, le droit de procéder à leur délimitation; mais ces canaux faisant partie du domaine public *artificiel*, ce n'est point d'après les limites naturelles qu'aura lieu la délimitation, mais d'après les plans qui auront été dressés lors de leur exécution. La loi du 29 floréal an X les range dans la grande voirie, comme les autres dépendances du domaine public maritime ou fluvial. Ils ne comportent pas la servitude du chemin de halage ou de marchepied.

§ III. Cours d'eau non navigables ni flottables. — Avant la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux, c'était une question très controversée que celle de savoir à qui appartenaient ces cours d'eau.

L'opinion, admise en jurisprudence et adoptée par la majorité des auteurs, était que ces cours d'eau étaient choses communes n'appartenant à personne, conformément à l'article 714 du Code civil d'après lequel « il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous; des lois de police règlent la manière d'en jouir ».

Certains auteurs cependant soutenaient que ces cours d'eau étaient la propriété des riverains, qui avaient le droit de disposer du lit et des eaux, pourvu qu'ils n'en fissent pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. Ce système invoquait les différents droits reconnus aux riverains par le Code civil : droit à l'alluvion (art. 556 et 557), droit à l'usage de l'eau, notamment pour irrigation (art. 644 et 645), propriété des îles, îlots et atterrissements qui peuvent être considérés comme une portion du lit mis à découvert (art. 560), droit de pêche (art. 2, L. 15 avril 1819) et le mot « *propriété* » par lequel l'article 645 du Code civil semble vouloir désigner le droit des riverains à l'usage de l'eau.

Un système intermédiaire attribuait aux riverains la propriété du *lit* des rivières non navigables, mais reconnaissait que

Digitized by Google

les *eaux* ne sont pas par leur nature susceptibles d'appropriation privée et sont choses communes. C'est ce système qu'a consacré la loi du 8 avril 1898, mettant fin à l'ancienne controverse.

L'article 2 de cette loi ne reconnaît, en effet, aux riverains des cours d'eau non navigables ni flottables qu'un simple droit à l'usage de l'eau, qui n'est pas qualifié *propriété*, tandis que l'article 3 donne formellement aux riverains la propriété du lit.

En un mot, les riverains *propriétaires du lit* sont assujettis à une *servitude de passage des eaux* dans des conditions dictées par l'intérêt public et déterminées par la loi (1).

— Les conséquences de l'attribution de la propriété du lit aux riverains sont les suivantes :

1° Si le lit de la rivière vient à être abandonné soit naturellement, soit par suite de travaux légalement effectués, les riverains en reprennent la libre disposition chacun pour moitié et les propriétaires des fonds occupés par le lit nouveau, si la rivière s'en est créé un, n'ont pas droit à une indemnité et peuvent simplement prendre dans l'année les mesures nécessaires pour rétablir l'ancien cours des eaux (art. 4 et 5). — Autrefois, au contraire, on décidait que si le lit de la rivière venait à être desséché ou si la rivière, se frayant un passage souterrain, laissait à découvert son ancien lit, celui-ci appartenait à l'Etat, comme étant une chose sans maître (art. 713, C. civ.) et dans le cas où le cours d'eau se frayait un nouveau lit, l'article 563 du Code civil accordait à titre d'indemnité le lit abandonné aux propriétaires nouvellement envahis.

2° Toutes les fois que les riverains pourront se prétendre dépossédés du lit dont ils sont propriétaires, ils seront en droit de réclamer une indemnité. Ainsi :

α) En cas d'expropriation d'un terrain traversé par un cours d'eau non navigable ni flottable, il y aura lieu à indemnité pour le lit de la rivière, contrairement à ce que décidait autrefois la jurisprudence (C. cass., 10 juin 1846 et 17 juin 1850) ;

β) L'administration devra acquérir soit à l'amiable, soit par expropriation, les parties de lit nécessaires à l'assiette

(1) Quant aux simples ruisseaux, on admet généralement qu'ils se confondent avec le terrain où ils coulent et qu'ils sont entièrement la propriété des riverains (Ducrocq, Berthélemy, à son cours).

Digitized by Google

des ouvrages qui seront établis pour la traversée des voies de communication;

γ) Quand une rivière non navigable sera affectée à la navigation, les riverains pourront désormais prétendre à une indemnité, non seulement par la privation du droit de pêche et l'établissement d'un chemin de halage, mais aussi pour la dépossession de la partie du lit qui leur appartient;

δ) Si une mine est exploitée au-dessous du lit, le concessionnaire de la mine devra désormais payer une redevance au riverain, contrairement à ce que décidait l'ancienne jurisprudence (C. cass., 7 juin 1869).

3° En sens contraire, lorsqu'il y aura lieu, par suite de travaux régulièrement prescrits, d'élargir le lit d'un cours d'eau ou d'en ouvrir un nouveau, il ne sera plus nécessaire d'acquérir les terrains à occuper par voie d'expropriation, moyennant une indemnité fixée par le jury; il n'y aura plus lieu désormais qu'à une indemnité pour l'établissement d'une servitude de passage des eaux, indemnité fixée en premier ressort par le juge de paix (art. 6 L. 8 avril 1898).

— Les conséquences de la règle, que les eaux des rivières non navigables ni flottables, sont des choses communes, n'appartenant à personne, sont notamment :

Qu'en cas de suppression de la force motrice d'une usine par suite de l'exécution de travaux publics, il y aurait lieu à un dommage permanent et non à une expropriation pour cause d'utilité publique et que dès lors l'indemnité serait réglée par le conseil de préfecture et non par le jury;

Que le propriétaire d'un héritage traversé par un cours d'eau ne pourrait intercepter le passage de la rivière par un barrage avec des chaînes, bien que son terrain traversé fût enclos (C. cass., 8 mars 1865).

COMPARAISON DES COURS D'EAU DU DOMAINE PUBLIC ET DES RIVIÈRES NON NAVIGABLES NI FLOTTABLES :

1° *Droits des riverains :*

a) Alluvions : Les alluvions, c'est-à-dire les atterrissements et accroissement qui se forment successivement et imperceptiblement aux fonds riverains d'un fleuve ou d'une rivière et les relais, formés par l'eau courante qui se retire insensiblement d'une de ses rives pour se porter sur l'autre, profitent aux riverains dans tous les cours d'eau sans exception, à la charge par eux, dans les rivières navigables, de

Digitized by Google

laisser le marchepied ou chemin de halage, conformément aux règlements (art. 556, C. civ.).

Cette solution est-elle exacte aussi bien pour les alluvions et relais créés par le travail de l'homme que pour les alluvions et relais naturels? L'affirmative n'a jamais fait doute pour les rivières non navigables, mais pour les eaux du domaine public, la question s'est posée à la suite des travaux d'endiguement de la Basse-Seine, qui découvraient des terrains d'une valeur de 30 millions. La jurisprudence décida d'abord que la propriété de ces terrains était aux riverains, sauf à l'État à réclamer une indemnité de plus value (art. 30, L. 16 sept. 1807); puis en 1863, elle ne reconnut comme alluvions, appartenant aux riverains, que les atterrissements formés peu à peu, imperceptiblement, même si leur formation résultait de travaux, mais non les terrains gagnés d'un seul coup, immédiatement; enfin en 1868, elle admit que, sans distinction, tous les accroissements résultant de travaux publics appartenaient à l'Etat.

b) *Iles et îlots :* Les îles, îlots et atterrissements qui se forment dans le lit des rivières navigables et flottables appartiennent au domaine privé de l'Etat. — Ceux qui se forment dans le lit des rivières non navigables ni flottables sont la propriété des riverains (art. 560 et 561, C. civ.).

c) *Lit abandonné :* Si une rivière du domaine public abandonne son lit et se forme un nouveau cours, l'ancien lit est aliéné par l'Etat, avec droit de préemption au profit des riverains, pour le prix être distribué aux propriétaires des fonds nouvellement occupés, à titre d'indemnité (art. 37 L. 8 avril 1898). — Au contraire, si une rivière non navigable abandonne son lit, les riverains en reprennent la libre disposition chacun pour moitié, sauf, en cas de nouveau lit, la faculté pour les propriétaires envahis et pour les riverains de rétablir l'ancien cours dans l'année (art. 4 et 5 L. 1898).

d) *Pêche :* Dans les rivières navigables et flottables, le droit de pêche appartient à l'Etat, qui peut l'affermer. — Dans les rivières non navigables ni flottables, il appartient aux riverains : d'où résulte que ceux-ci ont droit en cas d'expropriation, à une indemnité fixée par le jury et, en cas d'interdiction de la pêche ou d'établissement d'échelles dans les barrages, à une indemnité fixée par le conseil de préfecture, après expertise (art. 3 L. 31 mai 1865) (1).

(1) Depuis le décret du 7 novembre 1896, la surveillance et la police

Digitized by Google

e) *Usines et irrigations :* Sur les rivières navigables et flottables, les usines et prises d'eau doivent être autorisées par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique; et exceptionnellement, depuis le décret de décentralisation de 1852, par le préfet, s'il s'agit d'établissements temporaires ou même d'établissements permanents qui ne modifient pas le régime des eaux (art. 40-43 L. 8 avril 1898). D'ailleurs les concessionnaires sont assujettis à payer une redevance à l'Etat. — Ces concessions et autorisations sur les cours d'eau navigables et flottables sont précaires, toujours révocables dans les formes où elles ont été accordées; et une indemnité n'est due que lorsque les prises d'eau ou établissements dont la modification ou la suppression est ordonnée ont une existence légale (art. 45 L. 1898), c'est-à-dire sont antérieures à 1566 ou résultent d'une vente nationale faite en vertu des lois de la Révolution.

Sur les rivières non navigables ni flottables, bien que l'irrigation soit un droit pour les riverains (art. 644, C. civ.), aucun barrage, aucun ouvrage destiné à l'établissement d'une prise d'eau ne peut être entrepris sans autorisation, mais l'administration ne peut jamais imposer une redevance. — C'est le préfet qui statue après enquête sur les autorisations demandées; s'il y a réclamation des parties intéressées contre l'arrêté du préfet, il est statué par un décret rendu sur l'avis du Conseil d'Etat, sans préjudice du recours contentieux en cas d'excès de pouvoir. — En principe, les permissions ne peuvent être modifiées ou révoquées que moyennant indemnité; elles peuvent, par exception, être modifiées ou révoquées sans indemnité, soit dans l'intérêt de la salubrité publique, soit pour prévenir ou faire cesser les inondations, soit dans le cas d'une réglementation générale du cours d'eau prévue à l'article 9 (art. 10-14 L. 8 avril 1898) (1).

de la pêche dans les parties non canalisées des rivières navigables et flottables et dans les cours d'eau non navigables ni flottables relèvent du ministère de l'agriculture et sont rattachées à la direction des forêts, tandis que les parties canalisées des fleuves et rivières navigables et flottables ainsi que les canaux de navigation dépendent du ministère des travaux publics et restent confiés aux ponts et chaussées.

Sur la pêche fluviale, voir, outre la loi du 15 avril 1829 et la loi du 31 mai 1865, l'important décret du 5 septembre 1897 et la circulaire du 18 novembre 1897, ainsi que la loi du 20 janvier 1902.

(1) Dans l'intérêt de l'agriculture, plusieurs servitudes ont été établies : 1° une servitude de passage des eaux sur les fonds intermédiaires et d'écoulement des eaux sur les fonds inférieurs au profit du

Digitized by Google

2° *Charges des riverains :*

a) *Servitudes de halage et de marchepied :* Dans l'intérêt de la navigation, les riverains des rivières navigables et flottables sont tenus de laisser le long des bords, ainsi que sur les îles où il en est besoin, du côté où les bateaux se tirent, un espace libre de 7m,80 de largeur ; cette servitude de *halage* est d'autant plus onéreuse que, du même côté, il ne peut y avoir ni plantations, ni haies, ni clôtures à 9m,75 du bord de l'eau. Le *marchepied* sur l'autre bord est de 3m,25 (art. 46 L. 8 avril 1898 et art. 650 C. civ.) (1).

Ces distances peuvent être réduites par arrêté ministériel (art. 47). Les riverains qui veulent faire des constructions, plantations ou clôtures le long des fleuves ou rivières navigables ou flottables peuvent, au préalable, demander à l'administration de reconnaître la limite de la servitude et si dans les trois mois, l'administration n'a pas fixé la limite, les constructions, plantations ou clôtures faites par les riverains ne peuvent plus être supprimées que moyennant indemnité (art. 48).

Les servitudes de halage et de marchepied ne donnent lieu, en principe, à aucune indemnité ; néanmoins, lorsqu'un décret aura déclaré navigable ou flottable une rivière ou partie de rivière, les riverains soumis de ce chef à ces servitudes, auront droit à une indemnité proportionnée au dommage qu'ils éprouvent, en tenant compte des avantages que l'établissement de la navigation ou du flottage peut leur pro-

propriétaire riverain du cours d'eau qui veut arroser des fonds qui en sont éloignés ou qui veut assainir des fonds submergés (L. 29 avril 1845) ; 2° une servitude d'appui d'un barrage sur la rive opposée pour élever le niveau de l'eau et favoriser l'irrigation (L. 11 juillet 1847). Ces servitudes ne peuvent être réclamées que par les riverains ou tout au moins par ceux qui ont le droit de disposer de l'eau ; sauf indemnité réglée par les tribunaux judiciaires.

C'est également dans l'intérêt de l'agriculture que la loi du 10 juin 1854, pour favoriser le drainage, a accordé à tout propriétaire une servitude d'aqueduc permettant l'écoulement des eaux recueillies par les drains ou tuyaux à travers les propriétés qui séparent le fonds à assainir d'un cours d'eau ou de toute autre voie d'écoulement ; sauf indemnité, réglée par le juge de paix.

Nous avons vu que les travaux d'irrigation et les travaux de drainage peuvent être l'objet d'associations syndicales libres ou autorisées (art. 1, nos 8 et 9 L. 21 juin 1865).

(1) En outre, il est interdit d'extraire, sans autorisation spéciale, des terres, sables et autres matières à une distance moindre de 11m,70 de la limite des fleuves et rivières navigables ou flottables (art. 52 L. 1898).

Digitized by Google

curer. — Les riverains d'une rivière navigable ou flottable auront également droit à une indemnité, lorsque, pour les besoins de la navigation, la servitude de halage sera établie sur une rive où cette servitude n'existait pas. — Les contestations relatives à cette indemnité sont jugées en premier ressort par le juge de paix et s'il y a expertise, un seul expert est nommé (art. 49 et 50).

Si l'administration juge que la servitude de halage est insuffisante et veut établir le long du fleuve ou de la rivière un chemin dans des conditions constantes de viabilité, elle doit, à défaut du consentement exprès des riverains, acquérir par expropriation le terrain nécessaire (art. 51).

— Sur les rives des cours d'eau non navigables ni flottables, pareilles servitudes n'existent pas (1).

b) *Curage :* Le curage des cours d'eau navigables ou flottables est à la charge de l'Etat; les riverains ne peuvent être tenus d'y participer, que si, par l'usage exceptionnel et spécial qu'ils font de l'eau, ils rendent les frais du curage plus considérables (art. 54).

— Le curage des rivières non navigables ni flottables est à la charge des riverains; exceptionnellement, si les travaux de curage intéressent la salubrité publique, la dépense pourra être mise en partie à la charge des communes dont le territoire est assaini (art. 28).

S'il y a d'anciens règlements ou des usages locaux, le curage est prescrit par le préfet et effectué d'après ces anciens règlements ou usages; à défaut d'anciens règlements ou usages locaux ou si l'application des règlements et l'exécution du mode de curage consacré par l'usage présentent des difficultés ou si les changements survenus exigent des dispositions nouvelles, il est procédé en conformité des lois des 21 juin 1865 et 22 déc. 1888 sur les associations syndicales.

Si l'on ne peut arriver à la constitution d'une association syndicale libre ou autorisée, un décret en Conseil d'Etat, après enquête, règle l'exécution du curage (il organise, au

(1) Sur les rivières flottables *bûches perdues*, qui sont soumises, en principe, au même régime légal que les cours d'eau non navigables ni flottables, les riverains sont tenus de laisser le long des bords un passage de quatre pieds (Ord. 1672, tit. 17, art. 7).

La loi du 8 avril 1898 décide qu'à l'avenir le flottage à bûches perdues ne pourra être établi sur les cours d'eau où il n'existe pas actuellement que par un décret, qui déterminera, moyennant indemnité fixée par le juge de paix, les servitudes nécessaires pour l'exercice du flottage (art. 30-31).

Digitized by Google

besoin, un syndicat forcé, conformément à l'art. 26 L. 21 juin 1865; voir p. 326 et 327).

Dans tous les cas, les rôles de répartition des frais sont rendus exécutoires par le préfet; le recouvrement se fait comme en matière d'impôts directs et est garanti par un privilège qui prend rang immédiatement après celui du Trésor. — Le Conseil de préfecture est compétent pour statuer sur les réclamations (art. 19 24 L. 1898) (1).

3° *Contraventions Compétence.*

Pour les eaux du domaine public, le Conseil de préfecture est compétent pour connaître des contraventions aux règles concernant la police de conservation (anticipations et détériorations) et aux anciens règlements concernant la police de la navigation; exceptionnellement, s'il s'agissait d'arrêtés pris par les préfets relativement à la navigation et ne se rattachant pas aux anciens règlements, le tribunal de simple police serait compétent (art. 471, n° 15, C. pén.). — Pour les cours d'eau non navigables ni flottables, les contraventions aux règlements administratifs sont déférées au tribunal de simple police (art. 471, n° 15, C. pén.).

Règles communes à tous les cours d'eau : droits de police de l'administration. — Sur ces deux sortes de cours d'eau, l'administration exerce un droit de police qui se manifeste par des mesures individuelles relatives aux concessions de prises d'eau et autorisations d'établissements hydrauliques; en outre, spécialement à propos des rivières non navigables ni flottables, l'administration intervient par des mesures générales et collectives prises pour assurer la meilleure utilisation des eaux et pour régler les rapports des riverains entre eux. Ces dernières portent le nom de *règlements d'eau :* la seule autorité compétente pour ces règlements généraux est désormais le chef de l'Etat, statuant après enquête, dans la forme des règlements d'administration publique (art. 9 L. 8 avril 1898)

(1) La loi du 8 avril 1898 assimile aux travaux de curage les travaux d'élargissement, de régularisation et de redressement des cours d'eau non navigables ni flottables qui seront jugés nécessaires pour compléter les travaux de curage (art. 25). — Auparavant, il fallait, à défaut de cession amiable, recourir à l'expropriation : on comprend qu'il n'en soit plus ainsi, puisque les riverains étant propriétaires du lit, les terrains qui se trouvent englobés dans leur cours d'eau ne leur sont plus enlevés et sont simplement grevés de la servitude de passage prévue par l'article 6, au cas d'exécution de travaux légalement ordonnés.

Digitized by Google

L'endiguement, pour ces deux sortes de cours d'eau, est imposé aux riverains et cette mesure de défense peut donner lieu à des associations syndicales libres ou autorisées et même à un syndicat *forcé* (art. 27 et 33 L. 16 septembre 1807; art. 1 et 26 L. 21 juin 1865; voir p. 326 et 327). — En outre, dans l'intérêt des *villes* et pour les mettre à l'abri des inondations, la loi du 28 mai 1858, applicable à tous les cours d'eau, permet au gouvernement, par des décrets en Conseil d'Etat, d'ordonner des travaux dont la dépense sera répartie entre l'Etat, les départements, les communes et les propriétaires intéressés.

DOMAINE PUBLIC TERRESTRE.

Le domaine public terrestre, comprend l'ensemble des voies de communication par terre, qui servent à la circulation publique, et qui composent la grande et la petite voirie (1).

La *grande* voirie comprend :

Les grandes routes, c'est-à-dire les routes *nationales* et *départementales;*

Les *rues faisant suite* aux grandes routes;

Les *chemins de fer;*

Toutes les rues de Paris.

La *petite* voirie, qui a pour objet l'utilité communale, comprend :

Les voies de communication *intérieure* des villes, bourgs et villages (sauf les rues de Paris et les rues faisant suite aux grandes routes);

Les voies de communication *extérieure*, c'est-à-dire les chemins *vicinaux* et *ruraux*.

L'intérêt de distinguer la grande et la petite voirie se présente : au point de vue de la création et de l'entretien des différentes voies de communication; — des servitudes qui grèvent les riverains, notamment en ce qui concerne l'alignement; — enfin et surtout au point de vue de la *compétence* et de la *pénalité*. Nous avons déjà vu, en effet, en étudiant les attributions contentieuses du conseil de préfecture, que les contraventions de grande voirie sont de la compétence du conseil de préfecture, qui leur applique les peines

(1) On peut faire rentrer également, dans le domaine public terrestre, le domaine public militaire et le domaine public religieux ou ecclésiastique dont nous avons parlé, en indiquant la composition du domaine public national et du domaine public communal.

Digitized by Google

prononcées par les anciens règlements et que les contraventions de petite voirie sont, au contraire, de la compétence des juges de paix, qui leur appliquent les peines de simple police prononcées par le Code pénal.

C'est au point de vue de la compétence et de la pénalité qu'on range également, dans la grande voirie, les dépendances du domaine public maritime et fluvial dont nous avons parlé.

Nous étudierons, dans deux chapitres distincts, la grande et la petite voirie.

CHAPITRE PREMIER.

GRANDE VOIRIE.

Nous passerons successivement en revue les règles qui concernent : les routes nationales et départementales ; — les chemins de fer ; — les rues de Paris.

§ I. Routes nationales et départementales. — Le décret du 16 décembre 1811, contenant règlement sur la construction, la réparation et l'entretien des routes, est le texte fondamental en cette matière.

D'après ce décret, et conformément à un ancien arrêt du Conseil du 6 février 1776, on distingue *trois classes* de routes *nationales :*

1° Les routes de première classe, qui vont de Paris à l'étranger et aux grands ports militaires ;

2° Celles de deuxième classe, qui se dirigent également de Paris vers les frontières ou les ports, mais sont d'une largeur moindre ;

3° Celles de troisième classe, qui communiquent de Paris à certaines villes de l'intérieur ou relient entre elles les villes les plus importantes.

Il est vrai que le décret ne contient aucune définition de ces trois classes de routes ; mais d'après les tableaux annexés au décret, on est autorisé à conclure que la distribution de ces trois classes de routes repose sur leur importance et leur direction.

— Les routes *départementales* comprennent les grandes routes qui, en général, vont du chef-lieu du département aux arrondissements, ou qui servent de communication entre

Digitized by Google

deux départements. Depuis le décret de 1811, on distingue deux espèces de routes départementales :

1° Certaines routes qui, avant 1811, étaient connues sous le nom de routes impériales de troisième classe, et dont l'entretien fut mis à la charge des départements;

2° Les routes construites avec les ressources du département.

Avant la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux, il y avait intérêt à distinguer ces deux espèces de routes départementales. En effet, on décidait généralement d'après un avis du Conseil d'Etat, du 27 avril 1834, que le sol des premières appartenait à l'Etat, tandis que le sol des secondes était la propriété du département; par suite, en cas de déclassement, le terrain des premières faisait partie du domaine privé de l'Etat et celui des secondes du domaine privé du département.

La loi du 18 août 1871 a décidé que ces deux espèces de routes départementales étaient la propriété du département (art. 59 L. 10 août 1871).

A la différence des routes nationales, les routes départementales ne forment qu'une seule classe. En outre, les routes nationales font partie du domaine *public* de l'Etat et sont à la charge de l'Etat (art. 538 C. civ.) (1). Au contraire, les routes départementales font partie du domaine *public* du département et sont à la charge du département.

Il est bon d'observer que la domanialité publique n'existe pour les unes et les autres que du jour où elles sont livrées à la circulation et à l'usage du public et non du jour de leur ouverture et de leur classement.

Classement et déclassement des grandes routes. — Le classement et le déclassement des routes nationales sont ordonnés par *décret*. — Quant aux routes départementales, c'est le *Conseil général* qui, dans tous les cas, en ordonne le classement ou le déclassement, d'après la loi du 10 août 1871 (art. 46, 6° et 8°) (2).

— Il est bien entendu que le classement des unes et des

(1) D'après le décret de 1811, les routes impériales de troisième classe étaient à la charge commune de l'Etat et des départements qui en profitaient; mais, depuis la loi de finances du 28 mars 1817, elles sont à la charge exclusive de l'Etat.

(2) Dans le cas où une route doit se prolonger sur un autre département, il peut y avoir lieu à des conférences entre les représentants des Conseils généraux des divers départements intéressés et à une entente à cet égard entre les Conseils généraux (voir p. 125).

Digitized by Google

autres n'a lieu que sous la réserve des règles relatives à l'expropriation. Or, nous verrons que la loi du 27 juillet 1870 exige une *loi* pour l'autorisation des grands travaux publics entrepris par l'Etat et un simple *décret* en *Conseil d'Etat* pour les travaux moins importants, notamment pour les lacunes et rectifications de routes nationales (1) et pour les travaux des départements et des communes.

— Par suite du déclassement des routes nationales, les portions de routes déclassées peuvent, ou bien être classées parmi les routes départementales ou les chemins vicinaux, sur la demande ou avec l'assentiment des Conseils généraux ou des Conseils municipaux (art. 1 L. 24 mai 1842 et art. 46 L. 10 août 1871), ou bien être remises à l'administration des domaines, qui sera autorisée à les aliéner (art. 2 L. 6 déc. 1897).

Toutefois, dans le cas d'un déclassement pur et simple qui fait passer la route dans le domaine *privé* de l'Etat et qui constitue un *délaissement*, deux restrictions sont apportées aux pouvoirs de l'administration :

1° Il est réservé, s'il y a lieu, eu égard à la situation des propriétés riveraines, et par arrêté du préfet en conseil de préfecture, un chemin d'exploitation dont la largeur ne peut excéder cinq mètres (art. 2 L. 1842);

2° Les propriétaires riverains sont mis en demeure d'avoir à exercer un droit de *préemption*, à l'effet d'acquérir, de préférence à tous autres, les parcelles de terrain qui se trouvent au-devant de leurs propriétés.

Ce droit de préemption s'exerce dans les formes de l'article 61 de la loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation, dont nous parlerons bientôt (art. 3 L. 1842).

A défaut par les propriétaires d'exercer le droit de préemption, dans le délai fixé (3 mois), les terrains sont vendus par adjudication publique ou même, d'après la loi du 20 mai 1836 (art. 4), *échangés*, s'il y a lieu, contre des terrains sur lesquels des routes neuves devront être exécutées. En principe, l'échange d'un bien de l'Etat exige une loi; mais dans ce cas particulier, il suffira d'une décision du ministre des Finances et même seulement d'une approbation du préfet en conseil de préfecture, depuis le décret de décentralisation du 25 mars 1852 (art. 3 tableau C, n° 6).

(1) Quand il s'agit seulement de changer la classe d'une route nationale préexistante, l'administration décide que si la route a moins de 20 kilomètres, il suffit d'un décret en Conseil d'Etat pour opérer le déclassement; sinon, qu'il faut une loi.

Digitized by Google

— Lorsque les portions de routes nationales délaissées auront été classées parmi les routes départementales ou les chemins vicinaux, les parcelles de terrains qui ne feraient pas partie de la nouvelle voie de communication ne pourront être aliénées qu'à la charge par le département ou la commune de se conformer aux dispositions qui précèdent, relativement au droit de *préemption* réservé aux riverains (art. 4 L 1842) (1).

— Il faut appliquer ces règles aux routes départementales. Du reste, dans un grand nombre de départements, les routes ont été déclassées et transformées en chemins vicinaux.

Servitudes relatives aux grandes routes. — Les riverains d'une grande route ont, sans doute, le droit de se servir de la voie publique conformément à sa destination. Ils peuvent bâtir le long de la voie publique, avoir sur la route des vues et des issues et y faire écouler les eaux pluviales venant du toit de leurs maisons ou bâtiments (art. 681 et 682, C. civ.), sauf à observer les règlements de police.

Mais ils sont grevés de certaines charges ou servitudes imposées par les lois ou règlements. Ces servitudes sont principalement relatives : à l'alignement ; — aux plantations ; — aux carrières à ouvrir dans le voisinage d'une route, — à l'obligation de recevoir le rejet des terres du curage des fossés ; — de recevoir les eaux qui découlent de la route, — d'essarter et couper les bois qui sont le long de la route sur une largeur de 60 pieds, y compris la chaussée. Nous aurons l'occasion d'étudier ces diverses charges.

Nous renvoyons, à cet égard, aux explications que nous donnerons plus loin en traitant, d'une manière générale, des servitudes d'utilité publique.

Police des grandes routes et compétence. — La police des routes a pour objet : soit les règles relatives à leur conservation, soit les règles relatives à la circulation.

Les infractions aux règles relatives à la conservation des routes constituent les *contraventions de grande voirie.* Nous avons vu, en traitant des attributions contentieuses du Con-

(1) Ce droit de préemption est, comme nous le verrons, analogue à celui qu'accorde la loi du 16 septembre 1807 (art 53) lorsque, par suite des alignements arrêtés, un terrain est en retraite de la voie publique, cas auquel le propriétaire riverain peut acquérir ce terrain libre qui se trouve entre lui et la voie publique.

Digitized by Google

seil de préfecture, que ces contraventions consistent dans tout fait, intentionnel ou non, ayant pour effet d'affecter l'état matériel de la voie publique, par des anticipations, dégradations ou détériorations, ou de violer les lois et règlements relatifs aux servitudes. Nous rappelons qu'en matière de grande voirie, le Conseil de préfecture a une compétence à la fois *civile* et *pénale*, à l'effet d'ordonner, d'une part, la réintégration au sol de la voie publique et la réparation du dommage causé, et de prononcer, d'autre part, en vertu de la loi du 29 floréal an X, les peines édictées par les anciens règlements, maintenus par l'Assemblée constituante, et modifiées par une loi du 23 mars 1842, suivant qu'il s'agit d'amendes *fixes* ou *arbitraires*. Nous renvoyons, à cet égard, à ce que nous avons dit, à l'occasion de la compétence du Conseil de préfecture, en matière de grande voirie.

La loi sur la police du roulage du 30 mai 1851 édicte également quelques mesures relatives à la conservation des routes. Mais le Conseil de préfecture ne peut prononcer que des amendes variant de 3 francs à 50 francs (art. 4, 9, 17 L. 1851). Quant aux règles spécialement destinées à assurer la sécurité et la facilité de la circulation, la plupart sont prévues par la loi de 1851 sur la police du roulage; mais les délits ou contraventions sont de la compétence de *l'autorité judiciaire*, des tribunaux de police correctionnelle ou de simple police (art. 6, 8 et 11 L. 1851). Le maire peut également, dans l'intérieur des agglomérations, prescrire les mesures nécessaires pour assurer la liberté et la sécurité de la circulation, même sur les voies publiques qui dépendraient de la grande voirie parce qu'elles seraient une suite des grandes routes (art. 98 L. 5 avril 1884). La violation des arrêtés du maire constituerait une contravention de simple police réprimée par le juge de paix (1).

(1) Le *même fait* pourrait constituer une contravention de grande voirie et une contravention de simple police, notamment dans le cas de l'art. 479 n° 11 du Code pénal qui punit d'une amende de 11 à 15 francs, ceux qui auront dégradé ou détérioré les chemins publics ou usurpé sur leur largeur. Chacune des deux juridictions, Conseil de préfecture et tribunal de simple police, est-elle concurremment compétente? La Cour de cassation décide l'affirmative, sauf à la dernière juridiction saisie à ne pas appliquer de peine, en vertu de la maxime *non bis in idem*. Le Conseil d'État décide, avec plus de raison, que la seule juridiction compétente est le conseil de préfecture (en ce sens : Ducrocq, n° 339).

Digitized by Google

§ II. Chemins de fer. — Les chemins de fer, même ceux d'intérêt *local*, font partie de la *grande* voirie. Nous traiterons néanmoins et d'une manière distincte : 1° des chemins de fer d'intérêt général, régis par la loi du 11 juin 1842 et la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer; 2° des chemins de fer d'intérêt local régis actuellement par la loi du 11 juin 1880.

Chemins de fer d'intérêt général. — Les travaux de chemins de fer sont autorisés par une loi ou un décret en Conseil d'Etat, suivant les distinctions faites par la loi du 27 juillet 1870, dont nous parlerons en traitant de l'expropriation. En principe, il faut une loi; mais par exception, un décret en Conseil d'Etat suffit quand il s'agit d'autoriser des chemins de fer d'embranchement de moins de 20 kilomètres.

Les chemins de fer sont construits par l'Etat ou par des compagnies concessionnaires, avec ou sans subvention (loi du 11 juin 1842).

Jusqu'en 1878 la construction et l'exploitation des chemins de fer étaient confiées à des compagnies concessionnaires. Une loi du 18 mai 1878 ayant autorisé le rachat de divers chemins de fer d'intérêt local en détresse pour les incorporer dans le réseau d'intérêt général, un décret du 25 mai les classa sous la dénomination de *Chemins de fer de l'État*, dont l'organisation est réglée par le décret du 10 déc. 1895.

Par suite de nouvelles conventions passées en 1883 entre l'Etat et les six grandes compagnies de chemins de fer, celles-ci se sont engagées, sous certaines conditions, et moyennant une prolongation de leurs concessions, à reprendre et à exploiter une foule de petites lignes qui étaient comprises dans le réseau des chemins de fer de l'Etat (1). L'exploitation de l'Etat est désormais limitée à quelques lignes de l'ouest de la France.

— La délimitation des chemins de fer, comme celle des routes, rentre dans les attributions du préfet; sauf recours

(1) D'après la loi du 20 novembre 1883 approuvant les nouvelles conventions avec les compagnies pour la construction des lignes du troisième réseau, les compagnies s'engagent à construire un certain nombre de lignes pour le compte de l'Etat; elles avancent les fonds et l'Etat les leur rembourse en *annuités*, comprenant l'intérêt et l'amortissement et qui sont réparties sur la durée de la concession. Au delà d'un certain dividende, réservé aux actionnaires, les bénéfices de l'exploitation se partagent entre l'Etat et les compagnies (2/3 pour l'Etat; 1/3 pour les compagnies).

Digitized by Google

pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, contre l'arrêté de délimitation qui comprendrait à tort la propriété privée dans les limites du domaine public.

En cas de déclassement, on n'admet pas, au profit des riverains, le droit de préemption qui leur est reconnu, en cas de délaissement d'une route nationale, par la loi de 1842 (1).

Mais le droit d'aliéner la partie délaissée du domaine public et d'en toucher le prix appartiendrait à l'Etat ou, en cas de concession, à la compagnie concessionnaire qui en aurait fait l'acquisition.

Caractère et étendue de la concession. — Quoique la concession et l'exploitation soient accordées à des compagnies, celles-ci ne sont pas propriétaires de la voie. La loi du 15 juillet 1845, sur la police des chemins de fer, déclare, en effet, que les chemins de fer, construits ou *concédés* par l'Etat, font partie de la grande voirie, c'est-à-dire du *domaine public.* Aussi les compagnies ne sont-elles pas assujetties à la taxe des biens de mainmorte, quoiqu'elles soient tenues de l'impôt foncier parce qu'elles retirent un revenu de leur concession.

De ce que les chemins de fer font partie du domaine public, il résulte, suivant la Cour de cassation, que la jouissance des compagnies n'a jamais le caractère d'un usufruit ou d'une emphytéose et que, par suite, leurs droits sur les chemins de fer sont purement mobiliers. Dès lors, on doit décider que le droit de concession ne peut être hypothéqué (C. cass., 15 mai 1861. — *Contrà*, Batbie).

Pour la *construction*, les compagnies sont des entrepreneurs de travaux publics, et pour l'*exploitation*, des adjudicataires d'un service de voirie. Elles ont droit, à titre de rémunération, de percevoir un péage pendant un temps déterminé, d'après un tarif et des conditions fixés par un cahier des charges. Elles sont assujetties, en outre, à l'impôt foncier, à l'impôt des patentes et à l'impôt du dixième du prix des places.

Après le temps fixé pour la concession, qui est habituelle-

(1) A défaut de texte spécial, certains auteurs n'admettent pas davantage le droit de préemption pour les riverains des cours d'eau navigables et flottables qui seraient partiellement délaissés (Ducrocq, nos 936 et 937. *Contrà*, Arrêté ministériel, 2 octobre 1844).

Digitized by Google

ment de quatre-vingt-dix-neuf ans, le chemin de fer fait retour à l'Etat, qui peut exploiter directement ou accorder une nouvelle concession.

Au surplus, à toute époque, d'après le cahier des charges des compagnies, l'Etat a la faculté de racheter la concession, pourvu que ce soit après l'expiration des quinze premières années de la mise en exploitation. Le prix du rachat consiste en une annuité payable pendant le temps restant à courir sur la durée de la concession et calculée d'après le produit net moyen des sept dernières années, déduction faite des deux années les plus faibles. Toutefois, si le gouvernement rachète la concession entière, la compagnie peut demander que les lignes dont les concessions remontent à moins de quinze ans soient évaluées, non d'après les produits nets, mais d'après leur prix réel de premier établissement (art. 12 L. 23 mars 1874).

Servitudes relatives aux chemins de fer. — Les riverains d'un chemin de fer sont grevés : 1° de la plupart des servitudes de grande voirie; 2° de certaines servitudes spéciales. Nous renvoyons, à cet égard, à ce que nous dirons en traitant des servitudes d'utilité publique.

Police et contentieux des chemins de fer. — La loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer déclare applicables à ces chemins, les lois et règlements sur la grande voirie ayant pour objet la conservation de la voie et de ses dépendances. En conséquence, les contraventions sont jugées par le Conseil de préfecture, comme les contraventions de grande voirie.

En ce qui concerne la police de la circulation, la loi de 1845 se borne à poser des règles générales et à fixer les peines. L'ordonnance du 15 novembre 1846 charge les préfets de régler les mesures spéciales destinées à assurer la sécurité de la circulation dans les gares et stations et sur la voie. Les contraventions sont de la compétence de l'autorité judiciaire.

Chemins de fer d'intérêt local. — La loi du 12 juillet 1865, qui régissait ces chemins de fer, a été remplacée par la loi du 11 juin 1880 (1).

(1) Cette loi doit être complétée par les décrets des 18 mai et 6 août 1881, 20 mars 1882 et 23 décembre 1885.

Digitized by Google

Les départements et les communes peuvent établir des chemins de fer d'intérêt local (art. 1).

Le Conseil général, pour le département; le Conseil municipal, pour la commune, arrêtent la direction de ces chemins, le mode et les conditions de leur construction, ainsi que les traités et les dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation.

L'utilité publique est déclarée et l'exécution est autorisee par une *loi* (art. 2). A cet égard, la loi de 1880 déroge à la loi de 1870 qui, pour les travaux des départements et des communes, n'exige qu'un décret en Conseil d'Etat.

Pour l'exécution de ces chemins, la loi permet d'employer en partie les ressources créées par la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux (art. 12). En outre, l'Etat peut, dans une certaine mesure, accorder des subventions (art. 13) : dans ce cas, les chemins peuvent être assujettis envers l'Etat à un service gratuit ou à une réduction du prix des places (art. 17).

Tramways. — Les tramways, à traction animale ou mécanique, diffèrent des chemins de fer en ce qu'ils empruntent simplement les routes ordinaires dépendant du domaine public.

D'après la loi de 1880, la concession doit être faite par l'Etat, lorsque la ligne doit être établie en tout ou en partie, sur son domaine public; par le Conseil général sur une route départementale, sur un chemin de grande communication et d'intérêt commun ou sur le territoire de plusieurs communes; par le Conseil municipal, sur son territoire, sur un chemin vicinal ou rural (art. 26 et 27).

Aucune concession ne peut être faite qu'après une enquête dans laquelle les Conseils généraux des départements et les Conseils municipaux des communes, dont la voie doit traverser le territoire seront entendus, lorsqu'il ne leur appartiendra pas de statuer sur la concession.

L'utilité publique est déclarée par un *décret en Conseil d'Etat* et l'expropriation, s'il y a lieu, se fait comme en matière de chemins vicinaux (art. 29 et 31).

La loi de 1845 sur la police des chemins de fer est applicable aux tramways à l'exception des art. 4-10 (art. 37).

III. Rues de Paris. — Toutes les rues de Paris sont de la grande voirie. Ailleurs, les rues ne sont de la grande voirie qu'autant qu'elles sont le prolongement des grandes

Digitized by Google

routes. Cette situation exceptionnelle faite pour les rues de Paris résulte des lois et des règlements.

Elle a été confirmée par un décret du 26 mars 1852, qui dispose formellement que les rues de Paris continueront à être soumises au régime de la grande voirie.

Au point de vue de l'action administrative, il importe cependant de distinguer à Paris la grande et la petite voirie.

D'après l'arrêté du 12 messidor an VIII et le décret du 27 octobre 1808, la grande voirie comprend : les constructions et toutes les saillies faisant corps avec les murs de face, corniches, balcons et entablements.

La petite voirie comprend les avances sur la voie publique résultant de travaux exécutés en application sur le mur de face ou au-devant des maisons, comme les bancs, auvents ou enseignes.

L'intérêt de distinguer, à cet égard, la grande et la petite voirie, se présente sous plusieurs rapports :

1° Avant le décret du 10 octobre 1859, les permissions de grande voirie étaient accordées par le préfet de la Seine; celles de petite voirie par le préfet de police. Depuis ce décret, le préfet de la Seine est chargé de délivrer les unes et les autres;

2° Les contraventions de grande voirie sont de la compétence du Conseil de préfecture. — Celles de la petite voirie sont jugées par le tribunal de simple police;

3° Les peines pour les contraventions de grande voirie sont fixées par d'anciens règlements qui établissent des amendes très variables, dont nous avons parlé, en traitant du conseil de préfecture. — Celles de la petite voirie sont fixées par le Code pénal qui prononce une amende de simple police qui ne peut dépasser 15 fr. (art. 479, n° 11), et qui est de 1 à 5 fr. pour contravention aux règlements (art. 471, n° 15).

Les rues de Paris dépendant de la grande voirie, il en résulte qu'elles ne peuvent être ouvertes qu'en vertu d'un décret en Conseil d'Etat déclarant l'utilité publique, et après enquête faite conformément à l'ordonnance du 23 août 1835; que les plans d'alignement, après avoir été soumis au conseil municipal, doivent être approuvés en Conseil d'Etat; qu'en outre, les riverains sont soumis aux servitudes de grande voirie relatives à l'alignement, aux constructions *en saillie* sur la voie publique, aux édifices menaçant ruine, etc.

— En outre, un décret-loi du 26 mars 1852, contient des

Digitized by Google

règles spéciales à la ville de Paris, en cas d'expropriation pour l'élargissement, le redressement ou la formation des rues, en autorisant l'administration à acquérir la totalité des immeubles atteints partiellement par l'expropriation.

Ce même décret impose également des charges spéciales aux riverains, notamment au point de vue du nettoyage des façades, qui doit avoir lieu au moins tous les 10 ans (1). — Partout ailleurs qu'à Paris, les rues des villes, bourgs et villages ne font partie de la grande voirie qu'autant qu'elles sont le prolongement et la suite des grandes routes; sinon, elles font partie de la voirie urbaine et appartiennent à la petite voirie. Il y a grand intérêt à faire cette distinction, soit au point de vue des contraventions, — soit au point de vue des autorités chargées d'accorder les diverses permissions de voirie, — soit au point de vue des ressources qui sont affectées à leur création et à leur entretien.

CHAPITRE II.

PETITE VOIRIE.

La petite voirie comprend :

1° Les voies de communication *intérieure* des villes, bourgs et villages, à l'exception de celles qui font suite aux grandes routes et des rues de Paris; c'est la voirie *urbaine;*

2° Les voies de communication *extérieure* qui desservent la campagne et n'ont pour objet que l'utilité communale, c'est-à-dire les chemins vicinaux et ruraux; c'est la voirie *rurale*.

Nous verrons que les rues qui forment le prolongement d'un chemin *vicinal* font aussi partie intégrante du chemin vicinal (L. 8 juin 1864).

— Nous exposerons les règles relatives à la formation et à l'entretien des différentes voies qui composent la petite voirie.

(1) Les règles résultant de ce décret peuvent, du reste, être étendues par décret en Conseil d'Etat, à toutes les villes qui en font la demande.

Digitized by Google

Voirie urbaine.

La voirie urbaine fait partie du domaine *public* de la commune, ainsi que nous l'avons vu, en traitant des biens composant le patrimoine communal.

Création et entretien des dépendances de la voirie urbaine. — L'*ouverture* des voies publiques (rues, places, passages), intéressant l'action de la police, entraînant des mesures d'ordre et de sécurité, ne peut, d'après l'opinion générale, être faite par les propriétaires sans autorisation de l'administration (Déclaration du 10 avril 1783 pour Paris et L. 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais, art. 52).

Elle est proposée par l'autorité locale et approuvée par l'autorité chargée d'homologuer les plans d'alignement.

Le conseil municipal délibère sur le classement, le redressement, le prolongement et l'élargissement des rues et places publiques (L. 5 avril 1884, art. 68-7°). Sa délibération est précédée d'une enquête faite dans les formes déterminées par une ordonnance du 23 août 1835. Elle doit être approuvée par le préfet.

S'il y a lieu de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique, elle se fait conformément à la loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation.

— Les rues et places sont à la charge des communes, soit quant à l'acquisition des terrains, soit quant à l'entretien.

Parmi les dépenses que l'ouverture des rues nouvelles met à la charge de la commune sont : les frais d'éclairage, de pavage et d'établissement des trottoirs. Toutefois le pavage peut être mis à la charge des propriétaires, à la condition : 1° qu'il y ait insuffisance des revenus ordinaires de la commune ; 2° qu'il y ait un usage leur imposant cette obligation (avis du Conseil d'Etat du 25 mars 1807). Quant à l'établissement des trottoirs, les propriétaires riverains peuvent être tenus d'y contribuer : soit en totalité ou en partie, en vertu d'usages ; soit pour la moitié, au maximum, de la dépense, en vertu d'une délibération du Conseil municipal approuvée par le préfet (L. 7 juin 1845).

Le recouvrement des taxes imposées aux propriétaires se fait de la même manière que pour les impôts directs.

Digitized by Google

Suppression des voies publiques. — La *suppression* des rues ne peut avoir lieu également que par suite d'une autorisation administrative, en vertu d'une délibération du Conseil municipal approuvée par le préfet (L. 5 avril 1884, art. 68-7°).

Dans ce cas, des difficultés s'élèvent sur la question de savoir quel est le droit des riverains privés des avantages que leur offrait le voisinage de la rue (vue, accès, écoulement des eaux, etc.). La jurisprudence ne leur reconnaît que le droit d'obtenir une indemnité réglée par le Conseil de préfecture, comme au cas de dommage permanent résultant de l'exécution de travaux publics, sans qu'ils puissent prétendre exercer des droits de servitude sur l'ancienne rue. En effet, la voie publique, étant une dépendance du domaine public, est inaliénable et imprescriptible, et les riverains n'ont pas pu acquérir sur elle de véritables droits de servitude (Trib. des conflits, 26 juin 1880). C'est également ce qu'on décide, en cas de suppression d'une voie publique quelconque, soit d'une route nationale ou départementale, soit d'un chemin vicinal (Rejet, 16 mai 1877; Tribunal des conflits, 15 novembre 1879; C. de cassation, 25 février 1880 et C. d'Etat, 17 décembre 1886).

Quand la suppression résulte de l'application d'un plan d'alignement, nous verrons que la loi du 16 septembre 1807 accorde aux riverains un droit de préemption à l'effet d'acquérir de préférence à tous autres le terrain de la voie publique supprimée. Mais, en dehors de ce cas, aucun texte n'autorise les riverains à exercer le droit de préemption par suite du déclassement et du délaissement d'une voie publique, à la différence de ce qui a lieu pour les grandes routes (L. 24 mai 1842, art. 3) et les chemins vicinaux (L. 21 mai 1836, art. 19).

Police de la voirie urbaine et compétence. — Le maire est spécialement chargé, comme nous l'avons vu en étudiant ses attributions, de la police de la voirie urbaine (art. 97-1° L. 5 avril 1884). C'est en vertu de ce pouvoir de police qu'il peut notamment ordonner la démolition ou la réparation d'un édifice menaçant ruine, de même que le préfet peut le faire pour la grande voirie. Mais dans les rues qui sont le prolongement des grandes routes ou des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, il ne peut prendre que des mesures relatives à la circulation (art. 98 L. 5 avril 1884).

Digitized by Google

— La voirie urbaine étant une dépendance de la petite voirie, les infractions aux lois et règlements la concernant constituent des *contraventions* de *simple police*, de la compétence du tribunal de simple police, c'est-à-dire du juge de paix (art. 471, n° 15 et 479, n° 11 C. p.). Il n'y a pas à distinguer si elles concernent la conservation de la voie publique ou la commodité et la sécurité de la circulation.

VOIRIE RURALE.

La voirie rurale, ainsi que nous l'avons dit, comprend les chemins *vicinaux* et les chemins *ruraux*.

§ 1. *Chemins vicinaux.*

(L. 21 mai 1836.)

Les chemins vicinaux sont ceux qui ont été reconnus nécessaires à la communication des communes par un acte de l'autorité compétente (art. 1 L. 1836).

Les rues qui sont le prolongement d'un chemin vicinal font également partie intégrante du chemin vicinal (L. 8 juin 1864). Nous verrons qu'il y a grand intérêt à savoir si une rue fait partie d'un chemin vicinal et non de la voirie urbaine, au point de vue des ressources affectées aux chemins vicinaux, — de la délivrance d'un alignement et des permissions de voirie — et au point de vue de la compétence *civile* du Conseil de préfecture, en cas d'anticipation sur un chemin vicinal.

La loi actuellement en vigueur sur les chemins vicinaux est celle du *21 mai 1836* (1), modifiée quant aux autorités chargées de statuer, par la loi du 10 août 1871.

Bien que les chemins vicinaux soient à la charge des com-

(1) Cette loi de 1836 a introduit les principales innovations suivantes :

1° Elle a créé les chemins vicinaux de *grande* communication;

2° Elle a déclaré obligatoires les dépenses des chemins vicinaux qui, autrefois, étaient facultatives, et a créé, pour leur exécution et leur entretien, des ressources spéciales;

3° Elle a simplifié les formes de l'expropriation pour l'exécution de ces chemins;

4° Elle a décentralisé le service de la vicinalité et l'a confié, dans chaque département, à un corps d'agents-voyers nommés par le préfet.

Digitized by Google

munes, la loi de 1836 les avait soustraits aux conseils municipaux et au maire pour les confier au Préfet; mais la loi de 1871 a transporté au Conseil général et à la Commission départementale la plupart des attributions du Préfet, notamment quant à l'ouverture et au classement des chemins vicinaux et quant à la désignation des services (ponts et chaussées ou agents voyers) auxquels seront confiés leur construction et leur entretien.

Diverses classes de chemins vicinaux. — On distingue trois classes de chemins vicinaux :

Les chemins vicinaux de *grande communication;*

Les chemins vicinaux d'*intérêt commun;*

Les chemins vicinaux *ordinaires;*

En un mot, la grande, la moyenne et la petite vicinalité.

Les chemins vicinaux de *grande communication* traversent plusieurs communes ou même plusieurs cantons, en se reliant, le plus souvent, à des voies de communication plus considérables;

Les chemins vicinaux d'*intérêt commun* traversent plusieurs communes, sans avoir cependant l'importance des précédents;

Les chemins vicinaux *ordinaires* mettent en communication deux communes, mais ne traversent pas les bourgs et villages; ils finissent aux portes de la commune. Toutefois, comme nous l'avons dit, la loi du 8 juin 1864 déclare faire *partie intégrante* d'un chemin vicinal toute rue qui est déclarée en être le prolongement.

Ressources des chemins vicinaux. — I. *Ressources ordinaires.* — Les dépenses des chemins vicinaux sont, en principe, à la charge des communes (art. 1). En cas d'insuffisance des ressources ordinaires des communes, il y est pourvu :

1° Par des *centimes additionnels spéciaux* portant sur les quatre contributions directes et dont le maximum est fixé à cinq. Ces centimes peuvent même être imposés d'office;

2° Par des *prestations en nature* dont le maximum est fixé à trois journées de travail (art. 2 L. 21 mai 1836).

D'après l'art. 3 de la loi du 21 mai 1836, tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire, porté au rôle des contributions directes, pourra être appelé à fournir chaque année une prestation de 3 jours de travail : 1° pour

Digitized by Google

sa personne et pour chaque individu mâle valide, âgé de 18 ans au moins et de 60 ans au plus, membre ou serviteur de la famille et résidant dans la commune; 2° pour chacune des charrettes ou voitures attelées et, en outre, pour chacune des bêtes de somme, de trait, de selle, au service de la famille ou de l'établissement dans la commune.

Les trois journées de travail sont dues pour chacune des personnes et pour chacun des objets passibles de la prestation. Celle-ci repose, en conséquence, sur un double élément : l'élément personnel et l'élément réel.

La prestation peut être acquittée en nature ou en argent, au gré du contribuable. La valeur en argent de la journée de travail est fixée par le Conseil général, sur la proposition des Conseils d'arrondissement. L'option entre le paiement en nature et le paiement en argent doit être faite dans le délai d'un mois à partir de la publication du rôle dans la commune; sinon la prestation est exigible en argent. Par conséquent, la somme d'argent est *in obligatione* et la prestation en nature est *in facultate solutionis*.

Le recouvrement des prestations, payables en argent, se fait comme en matière de contributions directes.

La prestation non rachetée en argent peut être convertie en tâches, d'après les bases et évaluations de travaux préalablement fixées par le Conseil municipal (art. 4 L. 1836) (1).

II. *Ressources extraordinaires.* — Les ressources précédentes qui constituent le budget ordinaire de la vicinalité, peuvent être complétées :

1° Par trois centimes additionnels extraordinaires, exclusivement applicables aux chemins vicinaux *ordinaires*, que la loi du 5 avril 1884 (art. 141, § 2) autorise les Conseils municipaux à voter (2);

(1) Les prestations sont un impôt de quotité, recouvrable comme les impôts directs (L. 28 juillet 1824, art. 5).

Le vice essentiel des prestations est qu'elles constituent une capitation égale pour tous, quelle que soit la fortune du contribuable. Il ne faut cependant pas les assimiler aux *corvées* de l'ancien régime. Plusieurs différences les séparent de celles-ci : 1° les prestations sont dues sans exception ni privilège; les corvées donnaient lieu à une foule d'exemptions, et étaient dues surtout par les cultivateurs; 2° les prestations ne sont dues que pour les chemins vicinaux et profitent directement à ceux qui en sont tenus; les corvées s'appliquaient aux grandes routes, ordinairement éloignées des corvéables, qui en profitaient peu.

(2) La loi du 11 juillet 1868 (art. 3), dont nous parlerons plus loin

Digitized by Google

2° Par des emprunts, que la loi du 11 juillet 1868 avait voulu faciliter en créant la *Caisse des chemins vicinaux*, supprimée aujourd'hui (art. 53 L. 25 juillet 1893).

III. *Ressources éventuelles.* — Enfin les ressources des chemins vicinaux peuvent être augmentées :

1° Par des subventions accordées par le Conseil général sur les fonds départementaux. Il y est pourvu au moyen de centimes facultatifs ordinaires du département et de centimes spéciaux votés annuellement par le Conseil général (art. 8 L. 21 mai 1836);

2° Par les subventions spéciales mises à la charge des *industriels* qui auraient dégradé d'une manière extraordinaire les chemins vicinaux et qui sont réglées par le Conseil de préfecture. Ces subventions peuvent, au choix des industriels, être acquittées en argent ou en prestations en nature et sont exclusivement affectées aux chemins qui y ont donné lieu. Elles peuvent aussi être déterminées par abonnement et, dans ce cas, elles sont réglées par la Commission départementale (art. 14 L. 21 mai 1836 et art. 86 L. 10 août 1871);

3° Par des subventions de l'Etat (1);

4° Par des subventions particulières ou offres de concours faites par des particuliers, qui s'engagent à contribuer par des versements en argent ou cessions de terrains, à l'établissement ou à l'amélioration des chemins vicinaux.

et qui a créé une caisse des chemins vicinaux, permet aux communes dont les charges extraordinaires excèdent 10 centimes d'opter entre une journée de prestation et les 3 centimes extraordinaires autorisés par la loi du 24 juillet 1867.

(1) Dans le but de favoriser la prompte exécution des chemins vicinaux, une loi de 1861 avait d'abord alloué un crédit de 25 millions, répartis sur sept années, pour l'achèvement des chemins vicinaux d'*intérêt commun*.

Une autre loi, du 11 juillet 1868, accordait deux subventions, payables en dix annuités : 1° une allocation de 15 millions pour ces mêmes chemins d'intérêt commun; 2° une allocation de 100 millions pour les chemins vicinaux *ordinaires*. Cette même loi créait, en outre, pour l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires, une *Caisse des chemins vicinaux*, chargée de faire des prêts aux communes ou à leur défaut aux départements jusqu'à concurrence de 200 millions, avec faculté pour les communes ou les départements de se libérer au moyen de trente annuités de 4 pour 100. La gestion de cette caisse était confiée à la Caisse des dépôts et consignations.

Cette caisse n'existe plus depuis la loi budgétaire du 25 juillet 1893, mais chaque année la loi de finances autorise le ministre de l'intérieur à accorder aux départements et aux communes, pour la construction des chemins vicinaux, des subventions jusqu'à concurrence d'une certaine somme (7.400.000 francs au budget de 1898).

Digitized by Google

Différences entre les trois classes de chemins vicinaux. — Plusieurs différences séparent ces diverses espèces de chemins :

1° Pour les chemins de grande communication et pour les chemins d'intérêt commun, la déclaration de vicinalité émane du Conseil général. — Pour les chemins vicinaux ordinaires, elle émane, après avis des Conseils municipaux, de la Commission départementale, qui a remplacé le préfet, depuis la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux (1);

2° Les chemins de grande communication peuvent *toujours* recevoir des subventions sur les fonds départementaux. — Les chemins d'intérêt commun et les chemins ordinaires ne peuvent en recevoir qu'exceptionnellement, dans des cas extraordinaires (art. 8 L. 1836). — Dans tous les cas, c'est le Conseil général qui répartit les subventions accordées sur les fonds de l'Etat ou du département, aux chemins vicinaux de toute catégorie (art. 46-7° L. 10 août 1871);

3° Pour les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, l'alignement est délivré par le préfet, ou même, depuis la loi du 4 mai 1864, par le sous-préfet, lorsqu'il y a un plan d'alignement régulièrement approuvé. — Pour les chemins vicinaux ordinaires, l'alignement est délivré par le maire, sous l'approbation du sous-préfet;

4° La loi du 5 avril 1884 autorise les conseils municipaux à voter 3 centimes additionnels *extraordinaires*, exclusivement applicables aux chemins vicinaux *ordinaires*. Nous avons dit, en outre, que l'Etat a accordé des subventions par une loi du 11 juillet 1868, complétée par des lois postérieures, pour l'achèvement des chemins *ordinaires* et d'*intérêt commun*.

(1) D'après les art. 44 et 46-7° de la loi du 10 août 1871, le *Conseil général* statue définitivement : sur le *classement* et la direction des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, sur la désignation des communes qui doivent concourir à leur construction et à leur entretien et sur la fixation du contingent annuel de chaque commune, le tout sur l'avis des conseils compétents; et sur la désignation des services auxquels sera confiée l'exécution des travaux.

C'est également le Conseil général qui statue définitivement sur le *déclassement* desdits chemins (art. 46-8° L. 10 août 1871).

D'après l'art. 86 de la même loi de 1871, la *Commission départementale* prononce, sur l'avis des conseils municipaux, la déclaration de vicinalité, le classement, l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux ordinaires, la fixation de leur largeur et leur limite.

Digitized by Google

5° La loi du 30 mai 1851 sur la police du roulage ne s'applique qu'aux chemins vicinaux de grande communication.

Règles communes aux trois classes de chemins vicinaux. — Sauf les différences que nous venons de signaler, les chemins vicinaux sont régis par les mêmes règles ; celles-ci sont l'objet des dispositions générales des articles 10-22 de la loi de 1836.

Tous les chemins vicinaux font partie du domaine *public* communal et sont imprescriptibles (art. 10 L. 21 mai 1836).

Les uns et les autres sont, en principe, à la charge des communes, qui, en cas d'insuffisance des ressources ordinaires, pourvoient, comme nous l'avons dit, à leur entretien au moyen de prestations en nature et de centimes spéciaux (art. 2 L. 1836).

Leur construction et leur entretien peuvent donner lieu à des occupations temporaires de terrain, à des fouilles ou des extractions de matériaux autorisées par un arrêté du préfet, notifié aux parties intéressées dix jours au moins avant le commencement des travaux. Cette servitude qui existe, comme nous l'avons dit, pour tous les travaux publics, peut donner lieu à une indemnité qui, si elle n'est pas fixée à l'amiable, est réglée par le Conseil de préfecture sur rapport d'experts nommés, l'un par le sous-préfet, l'autre par le propriétaire, et le tiers-expert, par le Conseil de préfecture (art. 17 et 18 L. 1836 à combiner avec les art. 23 et s., L. 22 juillet 1889 et la loi du 29 décembre 1892 dont nous parlerons à l'occasion des servitudes d'utilité publique).

Les préfets sont, en outre, autorisés à faire des *règlements* pour tout ce qui concerne les alignements, les autorisations de construire, l'écoulement des eaux, les plantations, etc. (art. 21 L. 1836) (1).

Les contraventions en matière de chemins vicinaux, comme celles de la petite voirie, sont de la compétence répressive du juge de paix et donnent lieu à l'application de peines de simple police ; toutefois s'il s'agit d'*anticipations* par plantations, ou même autrement, sur les chemins vicinaux, la réintégration au sol est ordonnée par le Conseil

(1) Ces règlements ont pour base l'*Instruction générale sur le service des chemins vicinaux*, faite par une commission instituée en 1869, rendue exécutoire à partir du 1er janvier 1871 et modifiée par les instructions des 23 septembre 1871 et 10 janvier 1872 qui l'ont mise en harmonie avec la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux.

Digitized by Google

de préfecture, chargé ainsi d'une compétence *civile* et non pénale, ainsi que nous l'avons dit en traitant de la compétence du Conseil de préfecture.

Classement des chemins vicinaux. — Parmi les dispositions générales applicables aux chemins vicinaux, il faut remarquer celles concernant l'*élargissement*, l'*ouverture* ou le *redressement* desdits chemins. Il importe à cet égard, de distinguer, avec soin, deux grandes classes de décisions que peut prendre : soit le Conseil général pour les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, soit la Commission départementale, pour les chemins vicinaux ordinaires.

1° Celles qui ont pour objet la *reconnaissance* et la *fixation* de la largeur d'un chemin vicinal (art. 15 L. 21 mai 1836);

2° Celles qui autorisent les travaux d'*ouverture* ou de *redressement* (art. 16 L. 21 mai 1836) (1).

Les premières s'appliquent à des chemins publics déjà existants; les secondes sont relatives à des chemins à créer en tout ou en partie. Ces deux sortes de décisions produisent des effets bien différents.

— Les décisions portant *reconnaissance et fixation* de la largeur d'un chemin vicinal (2), *attribuent* définitivement au chemin le *sol* compris dans les limites fixées. Le droit des propriétaires riverains se résout en une indemnité, qui est réglée à l'amiable, ou par le *juge de paix*, sur le rapport d'experts nommés conformément à l'article 17 (3).

Les riverains sont ainsi privés de leur propriété sans les garanties des formes de l'expropriation et du paiement préalable de l'indemnité. C'est une raison de conclure du mot *sol* (4) employé par la loi, que cette attribution de pro-

(1) Autrefois, d'après la loi du 21 mai 1836, c'était le préfet qui était chargé de prendre des arrêtés relatifs à ces deux sortes de mesures. Depuis la loi du 10 août 1871, le Conseil général et la Commission départementale ont été substitués, à cet égard, au préfet (art. 44 et 86 L. 10 août 1871).

(2) Ces décisions sont aussi appelées : décisions de *reconnaissance* et de *déclaration*, parce qu'elles s'appliquent à un chemin déjà ouvert au public depuis plus ou moins longtemps.

(3) D'après ce dernier article, les experts sont nommés : l'un par le sous-préfet, l'autre par le propriétaire et le *tiers expert* par le *Conseil de préfecture*. Malgré le renvoi de l'article 15 à l'article 17, on décide généralement qu'il est dans l'esprit de la loi que le tiers expert soit nommé par le *juge de paix*, investi du droit de statuer sur l'indemnité (en ce sens : Ducrocq et C. cass., 21 décembre 1864).

(4) Cette solution a été consacrée par la loi du 8 juin 1864. Cette loi dispose qu'en cas d'élargissement *immédiat*, comme en cas d'ou-

Digitized by Google

priété et le mode de paiement de l'indemnité ne s'appliquent pas aux maisons ou constructions. Observons, en outre, que, d'après l'opinion générale, cette attribution de propriété au domaine public de la commune n'empêcherait pas l'exercice d'une action possessoire devant le juge de paix, mais seulement pour faire déterminer qui était en possession, et par conséquent à qui incombera la preuve, si, plus tard, à l'occasion de l'indemnité, s'élevait la question de propriété devant le tribunal civil.

— Les décisions portant *ouverture* ou *redressement* d'un chemin vicinal donnent lieu à une expropriation *spéciale*, dont nous avons parlé plusieurs fois, car certaines lois se réfèrent à l'expropriation en matière de chemins vicinaux. Cette expropriation *spéciale* qu'il importe de remarquer diffère de l'expropriation *ordinaire* sous plusieurs rapports :

1° Pour l'expropriation ordinaire, c'est une loi ou un décret en Conseil d'Etat qui déclare d'utilité publique et autorise les travaux. — Pour l'ouverture ou le redressement d'un chemin vicinal, la loi ou le décret est remplacé par une décision du Conseil général ou de la Commission départementale;

2° Le tribunal civil qui prononce l'expropriation, commet, dans les cas ordinaires, un de ses membres pour magistrat directeur du jury. — En matière de chemins vicinaux, il commet un de ses membres ou le juge de paix, et le plus souvent c'est le juge de paix qui est commis;

3° Le jury de jugement, dans les expropriations ordinaires, se compose de *douze* jurés. — Pour les chemins vicinaux, il se compose de *quatre* jurés seulement.

Dans le premier cas : la liste de *session* de *seize jurés* et de *quatre suppléants* est dressée par la *Cour ou le Tribunal du chef-lieu du département* et il y a lieu à *deux* récusations, tant de la part de l'administration que de la part de l'exproprié. — Dans le second cas, c'est le *Tribunal d'arrondissement* qui nomme *quatre* jurés titulaires et *trois suppléants*, pour former la liste de session et il n'y a lieu qu'à *une seule* récusation de la part de chaque partie;

verture ou de *redressement* d'une rue formant le prolongement d'un chemin vicinal, l'occupation de terrains *bâtis* aura lieu conformément à la loi de 1841 combinée avec la loi de 1836; de telle sorte que le jury spécial de quatre membres établi par cette dernière loi fixe l'indemnité; mais un décret est nécessaire pour autoriser l'expro riation. Il est procédé de même lorsque des terrains *bâtis* ou *clos* de murs sont situés sur le parcours d'un chemin vicinal.

Digitized by Google

4° Quand il s'agit d'expropriation ordinaire, le *président du jury* a voix prépondérante en cas de partage. — Au contraire, quand il s'agit de chemins vicinaux, le *magistrat directeur* du jury a voix délibérative en cas de partage.

Il est bon d'observer que, dans tous les cas où les propriétaires ont à réclamer une indemnité : soit pour les terrains qui ont servi à la *confection* des chemins, soit pour la servitude de fouilles et d'extraction de matériaux, la loi établit une prescription particulière de *deux* ans (art. 18 L. 1836).

Déclassement. — Le déclassement des chemins vicinaux est opéré par les mêmes autorités que le classement, c'est-à-dire par le Conseil général pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun et par la commission départementale pour les chemins ordinaires.

La partie déclassée entre dans le domaine privé de la commune et la loi de 1836 consacre le droit de *préemption* en faveur des riverains (art. 19).

Mais on se demande si ce droit leur appartient, même si la commune ne veut pas aliéner les parcelles délaissées (pour l'affirmative : C. d'État, 6 août 1887, 23 nov. 1888. — Pour la négative, C. Cass., 13 nov. 1894).

Le prix à payer par les propriétaires riverains, qui auront fait leur soumission de se rendre acquéreurs du chemin délaissé, est réglé par des experts nommés, l'un par le sous-préfet, l'autre par le propriétaire, et le tiers expert, par le Conseil de préfecture (art. 19 L. 21 mai 1836 et art. 13-23 L. 22 juillet 1889).

§ II. *Chemins ruraux.*

Les chemins ruraux ont été réglementés par la loi du 20 août 1881, relative au Code rural.

Les chemins *ruraux* sont les chemins appartenant aux communes, affectés à l'*usage du public*, qui n'ont pas été classés comme chemins vicinaux (art. 1).

L'affectation à l'usage du public peut s'établir notamment par la destination du chemin, jointe soit au fait d'une circulation générale et continue, soit à des actes réitérés de surveillance et de voirie de l'autorité municipale (art. 2).

Tout chemin affecté à l'usage du public est présumé, jus-

Digitized by Google

qu'à preuve contraire, appartenir à la commune sur le territoire de laquelle il est situé (art. 3), et non aux riverains.

Chemins ruraux reconnus. — D'après la loi du 20 août 1881, il faut distinguer, parmi les chemins ruraux, ceux qui, ayant été désignés par le Conseil municipal, sur la proposition du maire, ont été l'objet d'*arrêtés de reconnaissance.*

Ces arrêtés sont pris par la *Commission départementale*, sur la proposition du préfet et après enquête publique, dans les formes prescrites par l'ordonnance des 23 août, 9 septembre 1835. Ils désignent la direction des chemins, leur longueur et leur largeur. — Ils sont affichés et notifiés à chaque riverain. — Un plan est annexé à l'acte de reconnaissance (art. 4).

Ces arrêtés valent *prise de possession* pour la commune, sans préjudice des droits antérieurement acquis à la commune conformément à l'article 23 du Code de procédure. Cette possession pourra être contestée dans l'année; ensuite les intéressés ne pourront agir qu'au pétitoire (art. 5).

Comme en matière de chemins vicinaux, ces arrêtés ont pour objet : soit la reconnaissance et la fixation de la largeur des chemins, soit leur ouverture ou leur redressement.

Quand il y a lieu à l'expropriation pour l'élargissement, l'ouverture ou le redressement, elle se fait conformément aux règles spéciales prescrites pour l'expropriation en cas d'ouverture ou de redressement des chemins vicinaux (1).

Dans tous les cas, même s'il s'agit d'un simple *élargissement*, la commune ne peut entrer en possession des terrains expropriés avant le paiement de l'indemnité (art. 13).

— En dehors des effets du classement, les chemins ruraux *reconnus* ressemblent aux chemins vicinaux sous plusieurs autres rapports :

1° Ils sont *imprescriptibles* (art. 6) (2).

2° Ils sont l'objet d'un règlement général que le préfet

(1) Toutefois, quand il y a lieu à l'occupation soit de maisons, soit de cours et jardins y attenant, soit de terrains clos de murs ou de haies vives, la déclaration d'utilité publique doit résulter d'un décret en Conseil d'Etat, et non d'une décision de la Commission départementale.

(2) Il faut conclure *a contrario* de l'article 6 de la loi de 1881. que les chemins ruraux, qui n'ont pas fait l'objet d'un arrêté de reconnaissance, sont prescriptibles.

Digitized by Google

doit faire, qui est transmis au Conseil général et approuvé par le ministre de l'Intérieur (art. 8).

3° En cas d'insuffisance des ressources ordinaires de la commune, ils sont entretenus : soit à l'aide d'une journée de prestation, soit à l'aide de centimes en addition au principal des quatre contributions directes (art. 10) (1), sans préjudice des subventions spéciales en argent ou en prestations qui peuvent être imposées à ceux qui dégraderaient lesdits chemins par des exploitations industrielles (art. 11 et 12).

— La police et la conservation des chemins ruraux sont confiées à l'autorité municipale (art. 9). On applique à ces chemins les règles dont nous avons parlé, à l'occasion des chemins vicinaux, relativement : à la servitude de fouilles et d'occupation temporaire des terrains; à la prescription de deux ans pour l'indemnité due à cet égard et même au cas d'expropriation; au droit de *préemption* accordé aux riverains dans le cas d'abandon d'un chemin rural dont l'aliénation aurait été ordonnée (art. 14-17) (2).

Il est bon d'observer que toutes les contestations relatives à la propriété ou à la possession des chemins ruraux, sont jugées par les tribunaux ordinaires (art. 7).

— Lorsque les travaux relatifs à la création et à l'entretien des chemins *reconnus* ne sont pas exécutés, la loi de 1881 permet d'organiser des *syndicats*, qui sont régis par des règles analogues à celles que nous avons exposées en traitant des associations syndicales (section II de la loi, art. 19-32).

Différences entre les chemins ruraux reconnus et les chemins vicinaux. — D'après les notions qui précèdent, on peut signaler entre les chemins ruraux *reconnus* et les chemins vicinaux, même ordinaires, les différences suivantes :

1° Les arrêtés de simple élargissement des chemins ruraux ne sont pas *attributifs* de propriété; ils sont déclaratifs d'utilité publique et ils donnent lieu, comme ceux d'ouver-

(1) Quand l'imposition excède trois centimes, la délibération du Conseil municipal est soumise à l'approbation de l'autorité supérieure (art. 141 et s. L. 5 avril 1884).

(2) Pour que le droit de préemption puisse s'exercer, la loi exige formellement que l'aliénation du chemin rural déclassé ait été ordonnée; nous avons dit que la question était controversée quant aux chemins vicinaux (voir p. 364).

Digitized by Google

ture et de redressement, à l'expropriation spéciale qui résulte des arrêtés d'ouverture ou de redressement des chemins vicinaux;

2° Pour les chemins ruraux, un décret déclarant l'utilité publique devient nécessaire, non seulement pour les terrains bâtis ou clos de murs, mais aussi pour les cours et jardins attenant aux maisons et pour les terrains clos, même seulement de haies vives.

Les chemins ruraux étant moins importants et leur caractère d'utilité publique étant plus contestable et plus restreint, on a voulu protéger davantage la propriété privée;

3° Les rues formant le prolongement d'un chemin rural ne font pas partie intégrande de ce chemin;

4° Pour les chemins ruraux la commune ne peut affecter que l'une ou l'autre de ces ressources : soit une journée de prestation, soit des centimes additionnels;

5° Les travaux relatifs aux chemins ruraux peuvent être l'objet de syndicats;

6° En cas d'anticipation sur les chemins ruraux, le tribunal de simple police a une compétence à la fois civile et pénale; tandis qu'en matière de chemins vicinaux, le Conseil de préfecture a une compétence civile pour ordonner la réintégration au sol de la voie publique de terrain usurpé (L. 7 ventôse an XIII) et le tribunal de simple police, une compétence pénale, pour prononcer une amende, conformément à ce que nous avons dit, en traitant du Conseil de préfecture (page 144) et des chemins vicinaux.

Chemins ruraux non reconnus. — Quant aux chemins ruraux *non reconnus*, ils diffèrent des chemins *reconnus*, en ce qu'ils font partie du domaine privé de la commune et sont, dès lors, prescriptibles; qu'ils ne peuvent faire l'objet de syndicats et qu'en cas d'insuffisance de ses ressources ordinaires, la commune ne pourrait appliquer, d'après la loi du 21 juillet 1870, que l'excédent des prestations disponibles et sous certaines restrictions prévues par cette loi.

Digitized by Google

TITRE II.

RESTRICTIONS AU DROIT DE PROPRIÉTÉ ET A LA LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE.

Nous étudierons, sous cette rubrique, les règles qui concernent : l'expropriation pour cause d'utilité publique; — le régime des mines, minières, carrières et tourbières et le desséchement des marais; — les servitudes d'utilité publique; — les établissements dangereux, incommodes et insalubres.

EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE.

Notions historiques.

Dans l'ancien droit, il n'y avait pas de règles fixes, de formes générales tracées pour l'expropriation qu'on appelait *retrait* pour utilité publique. Il n'y avait que des lettres patentes, des édits spéciaux sur cette matière; de là, des abus et de l'arbitraire.

La déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789 posait, en ces termes, le principe de l'inviolabilité de la propriété : « *La propriété est un droit inviolable et sacré;* « *nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité* « *publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous* « *la condition d'une juste et préalable indemnité.* ».

Conformément à ce principe, les Constitutions de 1791, de 1793 et de l'an III ont consacré successivement le droit de priver quelqu'un de sa propriété, moyennant une juste et préalable indemnité, pour cause de *nécessité* publique.

La déclaration de ce principe ne fut pas reproduite dans la Constitution de l'an VIII; mais le Code civil vint combler cette lacune dans l'art. 545, qui n'exigea que l'*utilité* publique.

Aux termes de cet article « nul ne peut être *contraint* de

Digitized by Google

« *céder* sa propriété, si ce n'est pour cause d'*utilité* publique, « et moyennant une juste et préalable *indemnité* (1). »

— Toutes les dispositions législatives sur l'expropriation peuvent se grouper autour de trois idées contenues dans l'article 545 du Code civil. Elles règlent, en effet, ce qui concerne :

La *déclaration d'utilité* publique, qui légitime la privation du droit de propriété ;

L'*expropriation* elle-même, qui est le moyen d'imposer cette privation ;

L'*indemnité*, qui est la condition sous laquelle elle peut s'opérer.

Nous allons indiquer sommairement quelles ont été les autorités qui ont été successivement chargées :

1° De déclarer l'utilité publique ;

2° De prononcer l'expropriation ;

3° De fixer l'indemnité due aux expropriés.

Cet exposé historique est très important.

A cet égard, il faut distinguer *trois* grandes périodes :

1re *période*. — Lois du 28 pluviôse an VIII et du 16 septembre 1807 (2).

La déclaration d'*utilité publique* résultait d'un *décret* du chef du pouvoir exécutif autorisant les travaux ;

L'*expropriation* et la dépossession s'opéraient par le seul fait de l'autorisation des travaux ;

L'*indemnité* était réglée par le *conseil de préfecture*.

La propriété privée était ainsi à la discrétion de l'administration.

2e *période*. — Loi du 8 mars 1810.

D'après une note célèbre, dictée à Schœnbrunn par Napoléon et adressée à Cambacérès, et qui distinguait très net-

(1) Les Chartes de 1814 et de 1830, confirmant la règle du Code civil, ne parlaient également que de l'intérêt public et la Constitution de 1848 avait reproduit l'expression d'utilité publique.

(2) La loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4, § 4, chargeait, comme nous l'avons vu, le Conseil de préfecture de statuer sur les indemnités réclamées par les particuliers pour les terrains *pris* ou fouillés. Le mot *pris* se référait tant à l'expropriation qu'aux occupations temporaires.

La loi du 16 septembre 1807 sur le desséchement des marais, grande loi sur les travaux publics, avait réglé la matière de l'expropriation dans les art. 48 et suivants.

Digitized by Google

tement les trois grandes périodes de l'expropriation, une loi du 8 mars 1810 modifia la législation précédente, en plaçant le droit de propriété sous la garantie de l'autorité judiciaire.

L'*utilité publique* était toujours déclarée par le chef du pouvoir exécutif, par un *décret en Conseil d'Etat;*

L'*expropriation* était prononcée par l'*autorité judiciaire;*

L'*indemnité* était également fixée par l'*autorité judiciaire,* par les tribunaux civils.

L'indemnité devait être *préalable,* conformément à la disposition de l'article 545 du Code civil, mais on pouvait, au moyen de certaines formalités, s'affranchir de l'obligation de payer *préalablement* l'indemnité (1).

3° *période.* — Loi du 7 juillet 1833.

Sous l'empire de cette loi qui a servi de base à la législation actuelle, l'expropriation est soumise à des garanties plus sérieuses.

Le droit de déclarer l'*utilité publique* est partagé entre le pouvoir *législatif* et le pouvoir *exécutif.* Pour les grands travaux publics, une *loi* est nécessaire; pour les travaux moins importants, une *ordonnance royale* suffit.

L'*expropriation* s'opère comme précédemment par autorité de justice; elle est prononcée par le *tribunal civil.*

L'*indemnité* n'est plus réglée par l'autorité judiciaire; elle est fixée par un *jury spécial,* dont l'impartialité est garantie par la double qualité des personnes dont il se compose. En qualité de *propriétaires,* les jurés sont intéressés à ne pas commettre d'injustice pouvant créer contre eux des précédents dont ils pourraient eux-mêmes souffrir plus tard. En qualité de *contribuables,* ils ont intérêt à ne pas allouer d'indemnités trop fortes et à ménager les finances de l'Etat, pour ne pas avoir à supporter une plus grande charge dans l'impôt.

— La loi du 3 mai 1841 a remplacé la loi de 1833. Cette loi de 1841 est la loi fondamentale de l'expropriation, dont nous avons à étudier les règles. Elle a reproduit, en l'améliorant, le système de la loi de 1833 dont elle consacre tous les principes. Sa plus *grande innovation* consiste à avoir tracé des règles spéciales, en cas d'*urgence.*

Au point de vue de la déclaration d'*utilité publique,* la loi

(1) Les chartes de 1814 et 1830 reproduisirent le principe de l'indemnité *préalable.*

Digitized by Google

de 1841 avait été modifiée par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 qui accordait, dans tous les cas, et sans distinction de l'importance des travaux, le droit au pouvoir *exécutif*, par un décret en Conseil d'Etat, d'autoriser les travaux pouvant entraîner une expropriation. L'intervention du pouvoir *législatif* n'était exigée qu'autant qu'un crédit spécial était nécessaire pour l'exécution des travaux. Comme le disait M. Troplong, ce n'était pas le travail lui-même, mais les frais nécessaires à son exécution qui étaient soumis à la sanction législative.

— Une loi du 27 juillet 1870 a reproduit à peu près le système de la loi de 1841. Elle exige une *loi* pour l'autorisation des grands travaux publics entrepris par l'Etat et un simple *décret en Conseil d'Etat* pour les travaux de moindre importance et pour les travaux publics à la charge des départements et des communes.

LÉGISLATION ACTUELLE.

La législation actuelle, sur l'expropriation, est réglée par la loi fondamentale du 3 mai 1841, légèrement modifiée, au point de vue de la déclaration d'utilité publique, par la loi du 27 juillet 1870 (1).

Caractère de l'expropriation et biens qui en sont l'objet. — L'expropriation est la plus grave dérogation au droit de propriété, puisqu'elle a pour effet de dépouiller le propriétaire de son droit même de propriété et de l'attribuer à l'expropriant. Cette cession forcée de la propriété suppose une dépossession matérielle. Elle diffère essentiellement du cas où il y a simple dommage causé à la propriété.

En effet, les simples dommages, même *permanents*, à l'occasion desquels s'était élevée une controverse célèbre, sont régis par les lois du 28 pluviôse an VIII et du 16 septembre

(1) Le rapport de la loi de 1841 fut fait par M. Dufaure à la Chambre des députés et par M. Daru à la Chambre des pairs.

Cette loi importante comprend 77 articles répartis en 7 titres. Ces titres ont pour objet : des dispositions préliminaires (titre I, art. 1-3), — les mesures d'administrations relatives à l'expropriation (titre II, art. 4-12), — l'expropriation et ses suites quant aux privilèges, hypothèques et aux autres droits réels (titre III, art. 13-20), — le règlement des indemnités (titre IV, art. 21-52), — le paiement des indemnités (titre V, art. 53-55), — des dispositions diverses (titre VI, art. 56-64), — des dispositions exceptionnelles (titre VII, art. 65-77).

Digitized by Google

1807, et l'indemnité est fixée par le Conseil de préfecture, ainsi que nous l'avons expliqué précédemment, en traitant de la compétence du Conseil de préfecture. Toutefois, l'occupation de terrains, même temporaire, pour les travaux de fortification, donne lieu à la juridiction d'un jury spécial et se trouve réglée par la loi du 30 mars 1831 dont nous parlerons plus tard (1).

L'expropriation réglée par la loi du 3 mai 1841 ne s'applique qu'aux immeubles (2).

Ceux qui peuvent être l'objet d'une expropriation sont les immeubles par *nature*. Quant aux immeubles par *destination*, qui, de leur nature, sont des meubles, ils ne peuvent faire l'objet d'une expropriation spéciale et distincte de l'immeuble auquel ils sont affectés; mais s'il s'agit d'objets mobiliers attachés à l'immeuble à perpétuelle demeure, ils seront compris dans l'expropriation de l'immeuble lui-même. Quant aux immeubles par l'*objet auquel ils s'appliquent* et qui consistent dans les droits immobiliers, tels que l'usufruit, l'usage, l'habitation, les servitudes ou services fonciers, ils ne peuvent être l'objet d'une expropriation distincte de celle du fonds; mais ils sont compris dans l'expropria-

(1) Nous verrons, en outre, traitant des servitudes spéciales relatives aux chemins de fer, que le jury fixe exceptionnellement l'indemnité pour la suppression des *constructions* qui se trouvent dans le voisinage d'un chemin de fer, comme aussi dans le voisinage des magasins à poudre, quoique le sol ne soit pas exproprié. Nous avons déjà parlé de ces exceptions, en examinant la question de compétence relative aux dommages permanents. Nous avons vu également que si une rivière vient à être déclarée navigable, l'indemnité pour le droit de pêche qu'avaient auparavant les riverains est fixée par le jury (L. 15 avril 1829, art. 4).

(2) Le principe général de l'art. 545 du Code civil et quelques lois particulières permettent d'exiger, en certains cas, le sacrifice de la propriété mobilière. — Ainsi, certaines lois autorisent des réquisitions de moyens de transports, de vivres et fournitures de guerre, et même de chevaux, mulets et voitures (L. 3 juillet 1877, 5 mai 1890 et 17 juillet 1898); d'autres autorisent le maire, ou le préfet, ou même le ministre de l'agriculture, suivant les cas, à ordonner l'abatage des animaux, atteints de maladies contagieuses ou dangereuses pour la sécurité publique (peste bovine, morve, farcin, tuberculose, péripneumonie contagieuse, rage), ou même des animaux ayant été en contact avec ceux-ci, sauf indemnité de tout ou partie de la valeur des animaux avant l'abatage pour les cas de peste bovine, de péripneumonie contagieuse et de tuberculose bovine, cette indemnité étant fixée par le ministre de l'Agriculture sauf recours au Conseil d'Etat (L. 21 juin 1898, sur le Code rural, ch. 2, section 2. Police sanitaire des animaux).

Digitized by Google

tion même de l'immeuble, sur lequel ils portent, sauf aux divers intéressés à obtenir, au besoin, une indemnité spéciale et distincte ou à exercer leurs droits sur l'indemnité fixée par le jury.

Les concessionnaires de chemins de fer ou canaux n'ayant, d'après l'opinion générale, qu'un droit mobilier, ne sont pas soumis à l'expropriation prévue par la loi de 1841. Mais ils peuvent subir un rachat de leurs concessions de la part de l'Etat, en vertu d'une loi spéciale.

Les immeubles, objet de l'expropriation, peuvent, au surplus, être expropriés soit en totalité, soit en partie. Et comme la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous (art. 552 C. civ.), nul doute que l'expropriation puisse s'appliquer au dessous, c'est à-dire au sous-sol ou au tréfonds, comme il arrive pour la construction d'un tunnel de chemin de fer (C. cass., 1er avril 1866), ou seulement à la superficie, notamment lorsqu'il s'agit de supprimer un ou deux étages d'une maison pour assurer le mouvement de la volée d'un pont (C. d'Et., 27 décembre 1860), sauf le droit, comme nous le verrons, que peut avoir le propriétaire de requérir une expropriation totale dans les conditions indiquées par la loi.

Personnes qui peuvent exproprier.—La faculté d'exproprier n'est pas un simple attribut de la personnalité. Elle n'appartient en principe, qu'à l'Etat, au département, à la commune, qui sont les trois unités administratives personnifiant des intérêts généraux et l'utilité publique qui peut motiver l'expropriation (art. 3 L. 3 mai 1841 et art. 30 L. 16 septembre 1807).

Les établissements publics ou d'utilité publique ne peuvent, en général, exproprier; mais les établissements publics, se rattachant à l'Etat, au département ou à la commune, peuvent indirectement recourir à l'expropriation, en se servant de l'intermédiaire de ces trois grandes personnes administratives dont ils sont des organes.

Par exception, les associations syndicales *autorisées* ou les syndicats *forcés* peuvent recourir à l'expropriation, en vertu de la loi du 21 juin 1865 dont nous avons parlé, d'autant plus que leurs travaux d'intérêt collectif ont le caractère de travaux publics.

Quant aux particuliers ou associations syndicales libres ou à toutes autres sociétés privées, ils ne peuvent exproprier

Digitized by Google

qu'en qualité de concessionnaires de travaux publics, subrogés aux droits et aux obligations des personnes morales investies du droit d'expropriation (art. 63 L. 3 mai 1841).

Par exception, les concessionnaires de mines sont autorisés à recourir à l'expropriation pour certains travaux intéressant leur exploitation (art. 44 L. 27 juillet 1880).

En résumé, peuvent exproprier :

1° L'Etat — le département —la commune et les particuliers ou compagnies concessionnaires de travaux publics et *subrogés* à leurs droits;

2° Exceptionnellement : les associations syndicales autorisées et les syndicats forcés — les concessionnaires de mines (1).

Division. — Les règles sur l'expropriation sont relatives :

1° A la déclaration d'utilité publique;

2° Au prononcé de l'expropriation, à défaut de cession amiable;

3° A la fixation et au paiement de l'indemnité.

A ces différents points de vue, nous étudierons d'abord les règles générales sur l'expropriation, dans les cas ordinaires; ensuite nous indiquerons les règles spéciales de l'expropriation dans les cas exceptionnels, notamment en cas d'urgence.

SECTION PREMIÈRE.

EXPROPRIATION DANS LES CAS ORDINAIRES.

PREMIÈRE PÉRIODE. — Règles relatives à la déclaration d'utilité publique.

(Titres I et II de la L. 3 mai 1841, art. 1-12.)

Les règles relatives à cette première période ont pour objet les formes prescrites par la loi pour la constatation et

(1) La preuve qu'il ne suffit pas de la qualité de personne civile ou morale pour avoir le droit d'exproprier, c'est qu'il a fallu une loi *spéciale* pour autoriser l'archevêché de Paris « à acquérir à l'amiable ou « par *voie d'expropriation* les terrains nécessaires à la construction « d'une église sur la colline de Montmartre. »

Cette loi doit être considérée comme exceptionnelle (Ducrocq).

Digitized by Google

la déclaration de l'utilité publique qui peut entraîner l'expropriation.

Elles se rattachent : 1° à la déclaration d'utilité publique; 2° à la désignation des localités ou territoires sur lesquels les travaux doivent être exécutés; 3° à la détermination des propriétés particulières qui doivent être cédées.

Déclaration d'utilité publique. — La déclaration d'utilité publique résulte de l'acte qui autorise les travaux devant entraîner l'expropriation.

Ainsi que nous l'avons dit, d'après la loi de 1841 et conformément à la législation de 1833, l'utilité publique était déclarée tantôt par une loi, tantôt par une ordonnance royale, suivant l'importance des travaux.

Tous *grands* travaux publics entrepris par l'Etat, les départements, les communes ou par compagnies particulières exigeaient une loi; pour l'exécution de travaux moins importants, une ordonnance royale suffisait.

Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 n'exigeait, dans tous les cas, qu'un décret en Conseil d'Etat.

La loi du 27 juillet 1870 distingue les travaux entrepris par l'Etat et les travaux à la charge des départements et des communes.

Quant aux travaux entrepris par l'Etat, elle reproduit le principe de la loi de 1841 et partage le droit de déclarer l'utilité publique entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Tous *grands* travaux publics, routes nationales, canaux, chemins de fer, canalisation des rivières, bassins et docks, entrepris par l'Etat ou par des compagnies particulières, avec ou sans péage, avec ou sans subsides du Trésor, avec ou sans aliénation du domaine public, ne peuvent être autorisés que par une *loi*. — Un *décret* rendu en la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire en *Conseil d'Etat*, peut autoriser l'exécution des canaux et chemins de fer d'embranchement de moins de 20 kilomètres de longueur, des lacunes et rectifications de routes nationales, des ponts et de tous *autres travaux de moindre importance*. — En aucun cas les travaux dont la dépense doit être supportée, en tout ou en partie, par le Trésor ne peuvent être mis à *exécution* qu'en vertu de la loi qui crée les voies ou moyens, ou d'un crédit préalablement inscrit à un des chapitres du budget (art. 1 L. 27 juillet 1870).

Digitized by Google

Quant aux travaux publics à la charge des *départements* et des *communes*, la loi du 27 juillet 1870 déclare ne rien innover en ce qui touche l'autorisation et la déclaration d'utilité publique (art. 2). En conséquence, un décret du chef du pouvoir exécutif suffit pour déclarer l'utilité publique (1).

C'est en vertu d'un décret en Conseil d'Etat que l'utilité publique est déclarée, comme nous l'avons vu, quand l'expropriation a lieu au profit des associations syndicales autorisées ou des syndicats forcés (art. 18 L. 21 juin 1865). — De même, quand l'expropriation a lieu au profit des concessionnaires de mines (art. 44 L. 21 avril 1810, modifié par L. 27 juillet 1880).

Par exception aux règles précédentes, nous rappelons :

1° Que les chemins de fer d'intérêt *local* (départementaux ou communaux) ne peuvent être autorisés que par une loi; — à la différence des tramways, qui n'exigent qu'un décret en Conseil d'Etat (art. 2 et 29 L. 11 juin 1880),

2° Que pour les chemins *vicinaux*, la décision du conseil général ou de la commission départementale tient lieu de déclaration d'utilité publique, à moins que l'expropriation ne s'applique à une propriété *bâtie*, cas auquel il faudrait un décret en Conseil d'Etat déclarant l'utilité publique (art. 44 et 86 L. 10 août 1871); que, pour les chemins *ruraux reconnus*, les décisions de la commission départementale ayant pour objet l'élargissement, aussi bien que l'ouverture et le redressement, sont également déclaratives de l'utilité publique, sauf le cas où il y a lieu à l'occupation de maisons,

(1) Ce décret doit-il être rendu dans la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire en Conseil d'Etat? La question est discutée. On enseigne assez généralement que le décret doit être rendu en Conseil d'Etat, car le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 décidait auparavant (art. 4) que *tous* travaux d'utilité publique sont autorisés ou ordonnés par décret en Conseil d'Etat; que, dès lors, là où une loi n'est pas exigée par la loi de 1870, c'est encore un décret en Conseil d'Etat qui est nécessaire pour déclarer l'utilité publique; qu'il doit en être des travaux départementaux et communaux comme des travaux moins importants de l'Etat.

Toutefois, quelques auteurs dont l'opinion paraît être adoptée par la jurisprudence, soutiennent qu'un simple décret du chef du pouvoir exécutif est suffisant, attendu que le sénatus-consulte de 1852 n'avait exigé un décret en Conseil d'Etat que dans les cas où, auparavant, il fallait une loi, mais n'avait pas entendu imposer un décret en Conseil d'Etat dans les cas où, d'après la loi de 1841, une ordonnance royale suffisait (En ce sens : Crépon, Aucoc, Simonet et Cons. d'Etat, 27 mars 1856, 16 août 1862, et 20 avril 1888).

Digitized by Google

cours et jardins, ou de terrains clos, cas auquel un décret en Conseil d'Etat deviendrait nécessaire (art. 4 L. 20 août 1881).

— La *loi* ou le *décret* qui autorise les travaux et déclare l'utilité publique doit être précédé d'un *avant-projet* ou tracé général et d'une *enquête administrative de commodo et incommodo*, dont les formes ont été tracées par les ordonnances du 18 février 1834 et du 15 février 1835, pour les travaux de l'Etat et des départements, et du 23 août 1835 pour les travaux d'intérêt communal. Cette enquête est exigée dans un but d'intérêt général; elle est destinée à éclairer le pouvoir central sur l'utilité de l'entreprise (art. 3 L. 1841).

Si le décret n'avait pas été précédé de l'enquête administrative dont il vient d'être parlé, il serait entaché d'*excès de pouvoir* et pourrait être l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil d'Etat (arrêt du Cons. d'Etat du 26 décembre 1873); mais l'autorité judiciaire n'aurait pas le droit de refuser de prononcer l'expropriation, car l'art. 14 de la loi de 1841 charge le tribunal civil de prononcer l'expropriation sur la production des pièces constatant que les formalités prescrites par l'art. 2 du titre 1er et par le titre 2 ont été remplies. Or, cette première enquête administrative qui précède la loi ou le décret déclarant l'utilité publique n'a été prescrite que par l'art. 3 du titre 1er et, par conséquent, ne rentre pas dans les formalités que doit vérifier le tribunal (C. cass., 14 décembre 1842).

Désignation des localités ou territoires sur lesquels les travaux doivent être exécutés. — La loi ou le décret qui autorise les travaux d'utilité publique désigne habituellement les localités ou territoires sur lesquels ils seront exécutés. Si la désignation ne résulte pas de l'acte qui déclare l'utilité publique, elle est faite par un arrêté du préfet (art. 2, § 2).

Détermination des propriétés particulières à céder. — Arrêté de cessibilité. — Pour arriver à la détermination des propriétés particulières auxquelles devra s'appliquer l'expropriation, la loi ordonne une série de mesures administratives destinées à éclairer le préfet, qui sera chargé de rendre un arrêté définitif indiquant d'une manière précise les propriétés particulières qui devront être cédées.

Cette seconde enquête ou instruction, qui précède l'arrêté de *cessibilité* du préfet, est une formalité protectrice de l'intérêt privé, et le tribunal civil chargé plus tard de

Digitized by Google

prononcer l'expropriation devra vérifier si elle a été remplie.

Les mesures administratives que comprend cette seconde instruction sont les suivantes :

1° Un plan parcellaire, dressé par un ingénieur, est déposé à la mairie de chaque commune, où les intéressés, après avoir été avertis collectivement (par insertions dans les journaux, affiches et publications à son de trompe ou de caisse dans la commune), peuvent, pendant huit jours, consigner leurs observations sur un procès-verbal que le maire doit ouvrir à cet effet (art. 4-7) ;

2° Une commission d'arrondissement composée du sous-préfet, de quatre membres du Conseil général ou d'arrondissement désignés par le préfet, du maire de la commune et d'un ingénieur, donne son *avis* sur les détails d'exécution après avoir reçu, pendant huit jours, les observations des propriétaires (art. 8 et 9) (1) ;

3° Dans le cas où la commission propose de modifier le tracé des travaux, avis en est donné aux propriétaires intéressés, qui peuvent, pendant huit jours encore, à dater d'un avertissement collectif, fournir leurs observations écrites. L'administration supérieure est alors appelée à statuer définitivement ou à ordonner une nouvelle instruction (art. 10).

Après toutes ces formalités, le préfet rend en connaissance de cause, un arrêté motivé qui désigne les propriétés à céder et indique l'époque à laquelle il sera nécessaire d'en prendre possession. Cet arrêté est souvent appelé arrêté de *cessibilité* (art. 11).

Cet arrêté ne serait susceptible de recours que pour excès de pouvoir (arrêt du C. d'Etat du 13 février 1874).

Deuxième période. — Règles relatives à l'expropriation.

(Titre III, L. 3 mai 1841 ; art. 13-20.)

La transmission de propriété, au profit de l'expropriant, peut résulter d'une cession amiable ou d'une expropriation opérée par autorité de justice.

(1) Cette commission n'est pas nécessaire pour l'expropriation demandée par une commune et dans un intérêt communal, ni pour les travaux d'ouverture et de redressement d'un chemin vicinal qui, comme nous l'avons vu, sont autorisés par le Conseil général ou la Commission départementale. — La Commission d'enquête est remplacée par le conseil municipal ; et l'arrêté de cessibilité du préfet est rendu en conseil de préfecture (art. 12).

Digitized by Google

I. Cession amiable. — Il est possible qu'il n'y ait pas lieu à l'expropriation des terrains désignés par l'arrêté du préfet. En effet, les propriétaires peuvent en consentir *amiablement* la cession.

Cette cession amiable est protégée sous plusieurs rapports :

1° Les représentants des incapables ou des absents peuvent la consentir avec l'autorisation du tribunal donnée *sur simple requête* (art. 13) ;

2° La cession peut s'appliquer, avec la même autorisation, aux immeubles dotaux ou aux majorats ;

Le tribunal ordonne, au besoin, les mesures de conservation ou de remploi qu'il juge nécessaires ;

3° Les représentants des personnes morales peuvent réaliser cette cession avec de grandes facilités. — Le préfet aliène les biens du département avec l'autorisation du Conseil général. — Le maire et les administrateurs aliènent les biens de la commune ou des établissements publics avec l'autorisation du Conseil municipal ou du Conseil d'administration, sous l'approbation du préfet en conseil de préfecture. — Le ministre des Finances peut consentir à la cession des biens de l'Etat (art. 13) ; exceptionnellement, c'est le préfet si l'indemnité due à l'Etat ne dépasse pas 5.000 fr. (art. 1 L. 6 déc. 1897) ;

4° Enfin, les contrats de cession sont passés en la forme administrative. Le visa pour timbre et l'enregistrement sont gratis et la transcription se fait sans frais (art. 56-58) (1).

II. Jugement d'expropriation. — A défaut de cession amiable, il y a lieu à l'expropriation, qui s'opère par *autorité de justice* (art. 1). Le droit de propriété est ainsi placé sous la sauvegarde et la protection de l'autorité judiciaire.

C'est le tribunal civil de l'arrondissement de la situation des biens qui est chargé de prononcer l'expropriation.

A cet effet, le préfet transmet au procureur de la République la loi ou le décret qui autorise l'exécution des travaux et l'arrêté qu'il a pris lui-même pour indiquer les biens à exproprier (art. 13).

Dans les trois jours le tribunal, sur les réquisitions du procureur de la République et sur la production des pièces constatant que les formalités prescrites par l'art. 2 du titre Ier et par le titre II de la loi de 1841 ont été remplies, prononce l'expropriation des terrains ou bâtiments indiqués dans l'arrêté de cessibilité du préfet (art. 14).

(1) Cette faveur s'applique également au jugement d'expropriation.

Digitized by Google

La mission du tribunal, constitué gardien du droit de propriété, est de *vérifier* si les formalités prescrites par la *loi* ont été remplies; il n'est pas juge de l'*utilité de l'entreprise*. C'est une application du principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire.

Ainsi le tribunal examine s'il y a eu une loi ou un décret en Conseil d'Etat autorisant les travaux; si la loi ou le décret, ou à leur défaut, un arrêté du préfet désigne les localités ou territoires sur lesquels les travaux doivent s'exécuter; si les mesures administratives prescrites par la loi dans la *seconde* instruction prévue par le titre II pour éclairer le préfet ont été remplies; s'il y a un arrêté de *cessibilité* du préfet indiquant les propriétés particulières soumises à l'expropriation (art. 2 et art. 14).

Le jugement du tribunal indique la justification *des formalités* par un *visa*. Il doit contenir les *noms* des propriétaires à exproprier et la désignation *d'un des juges* chargés de remplir les fonctions de *magistrat directeur* du jury (art. 14).

Le jugement n'est susceptible que d'un recours *en cassation*, qui doit être formé, dans les trois jours, à dater de la notification du jugement, par une déclaration au greffe du tribunal. Ce recours ne peut être formé que dans des cas limitativement déterminés : pour *incompétence* (si le tribunal n'est pas celui de la situation), *excès de pouvoir* (s'il y a eu envoi en possession de terrains non demandés), *vices de forme* (si le jugement n'a pas été rendu par le nombre de juges voulu par la loi).

Le pourvoi est notifié dans la huitaine soit à la partie, soit au préfet ou au maire, suivant la nature des travaux; le tout à peine de déchéance. — Il est jugé par la chambre *civile*, sans qu'il passe à la chambre des requêtes. La chambre civile doit statuer dans le mois; et, s'il intervient un arrêt par défaut, cet arrêt n'est pas susceptible d'opposition (art. 20).

— Le jugement d'expropriation est *publié* et *affiché*, par extrait, dans la commune de la situation des biens; il est *inséré* dans un des journaux de l'arrondissement, *notifié* aux propriétaires au domicile par eux élu et à défaut d'élection de domicile, en double copie au maire et au fermier ou locataire; il est, en outre, *transcrit* au bureau des hypothèques, conformément à l'art. 2181 du Code civil.

Effets du jugement. — Le jugement d'expropriation a pour *effet :*

Digitized by Google

1° D'enlever au propriétaire sa propriété et de l'attribuer à l'expropriant; par suite, de mettre les risques à la charge de ce dernier et d'empêcher l'exproprié de consentir des droits réels (1); il est dès lors *attributif* de *propriété;* mais l'exproprié reste en *possession* jusqu'au paiement de l'indemnité (2). C'est ainsi qu'on respecte le principe que l'expropriation ne peut avoir lieu que moyennant une *préalable* indemnité. Celle-ci est préalable non au jugement d'expropriation et à la translation de propriété qui en a été la suite, mais à la *mise en possession* de l'immeuble exproprié (art. 545 C. civ.);

2° De transformer en un droit à une somme d'argent les droits réels ou démembrements du droit de propriété existant sur l'immeuble;

3° De résoudre les baux et de conférer aux fermiers ou locataires un droit à une indemnité;

Le droit pour les fermiers et locataires de réclamer une indemnité leur appartient, quand même l'expropriant voudrait maintenir le bail (C. cass., 10 avril 1862, 20 juin, 4 juillet et 9 août 1864; 22 mars 1870);

Les fermiers ou locataires, qui réclament une indemnité, doivent-ils justifier d'un bail ayant date certaine, conformément à l'art. 1328 du Code civil? La jurisprudence décide, avec raison, la négative. L'expropriation n'est pas un fait volontaire de la part du propriétaire exproprié : celui-ci la subit et il n'y a aucune faute à reprocher à ceux qui ont contracté avec lui; du reste, le jury est juge de la sincérité des titres (C. cass., 17 avril 1861);

4° D'enlever aux créanciers privilégiés ou hypothécaires

(1) Il en résulte : que le propriétaire qui vendrait l'immeuble après le jugement ne ferait que transférer sa créance d'indemnité; qu'il n'y aurait à percevoir qu'un droit de transmission de créance mobilière de 1 0/0 et non un droit de mutation pour transmission d'immeuble de 5,50 0/0; que si le propriétaire mourait ayant légué à un ami ses meubles, à un autre ses immeubles, le premier légataire aurait droit à l'indemnité que fixerait le jury; qu'enfin, si le propriétaire se mariait, après le jugement, sous le régime de la communauté légale, la créance d'indemnité tomberait dans la communauté.

(2) De ce que l'exproprié conserve la possession jusqu'au paiement de l'indemnité, il suit : qu'il a droit aux fruits, en qualité de possesseur de bonne foi; qu'il peut exercer les actions possessoires; que sa possession pourrait lui faire acquérir la propriété par la prescription.

Digitized by Google

le droit de suite, et de transporter leur droit sur le prix que fixera le jury (art. 17 L. 1841) (1).

Pour conserver leur droit de préférence sur le prix, les créanciers doivent s'inscrire dans la *quinzaine* de la *transcription* (souvenir de l'art. 834 C. pr.). Toutefois, les femmes, mineurs et interdits le conservent tant que l'indemnité n'a pas été payée ou que l'ordre n'a pas été réglé définitivement entre les créanciers (analogie avec la loi de 1858 modifiant les art. 759 et s. du Code de procédure).

La loi du 23 mars 1855, qui ne permet pas, en général, aux créanciers privilégiés ou hypothécaires de s'inscrire utilement après la transcription d'un acte d'aliénation, aurait-elle modifié le droit de prendre l'inscription dans la *quinzaine qui suit la transcription du jugement d'expropriation*; et doit-on dire que depuis cette loi les créanciers privilégiés ou hypothécaires ne peuvent plus s'inscrire *après la transcription* même du jugement? La négative est généralement enseignée. En effet, dit-on, la loi sur l'expropriation est une loi spéciale, indépendante de la loi de 1855 : *specialia generalibus derogant*. En outre, la loi de 1855 abroge bien expressément les art. 834 et 835 du Code de procédure, mais elle n'abroge pas l'art. 17 de la loi de 1841 sur l'expropriation; donc elle a entendu maintenir ce dernier article. On ajoute, enfin, que la transcription exigée par la loi de 1841 n'a pas le même caractère que celle prescrite par la loi de 1855; que la transcription de la loi de 1841 n'est qu'une formalité préparatoire de la purge, tandis que celle de la loi de 1855 est destinée à transférer la propriété à l'égard des tiers (En ce sens MM. Vuatrin et Batbie) (2);

(1) C'est un cas assez remarquable où le droit de préférence survit au droit de suite. Les créanciers inscrits n'ont, dans aucun cas, le droit de surenchérir; mais ils peuvent exiger que l'indemnité soit fixée par le jury et non à l'amiable.

(2) Il faut décider, en effet, qu'après le jugement et avant sa transcription, le propriétaire ne peut plus, comme nous l'avons dit, valablement conférer de droits réels; que l'expropriant est devenu propriétaire, même vis-à-vis des tiers, par le seul effet du jugement et sans qu'il y ait eu transcription. La loi de 1855 ne s'applique pas au jugement d'expropriation, car cette loi n'exige la transcription vis-à-vis des tiers que pour les jugements constatant des conventions *verbales* ou pour les jugements d'adjudication. On peut observer, en outre, que le jugement d'expropriation pour cause d'utilité publique reçoit une assez grande publicité pour que les tiers puissent être avertis, car il est publié et affiché par extrait dans la commune de la situation des biens et inséré dans un journal (art. 15).

Digitized by Google

5° De paralyser toute action en revendication ou résolution, ou toute autre action réelle, sauf aux divers intéressés à exercer leurs droits sur le prix que fixera le jury (art. 18).

— Le législateur applique à la *cession amiable* les règles posées dans les articles 15, § 1, 16, 17 et 18. En conséquence, les actes de cession amiable doivent être publiés et transcrits comme le jugement d'expropriation. En outre, les créanciers privilégiés ou hypothécaires doivent s'inscrire dans la quinzaine de la transcription, afin d'exercer leur droit de préférence sur l'indemnité que fixera le jury. Toutefois, l'administration peut, afin d'éviter des frais, se dispenser de remplir les formalités de la purge des hypothèques et payer les prix d'acquisitions, quand ils n'excèdent pas 500 fr.; mais elle le fait à ses risques et périls (art. 19).

— Dans le cas où l'administration ne poursuivrait pas l'expropriation dans l'*année* qui suit l'arrêté de cessibilité du préfet, les propriétaires pourraient présenter requête au tribunal pour la faire prononcer (art. 14-2°).

Si les propriétaires, tout en consentant à la cession, n'étaient pas d'accord sur le prix avec l'administration, le tribunal donnerait acte du consentement à la cession, et, sans rendre de jugement d'expropriation, renverrait les parties devant le jury pour la fixation de l'indemnité (art. 14 *in fine*).

Troisième période. — Règlement et paiement de l'indemnité.

(Titres IV et V; art. 21-55.)

I. Règlement de l'indemnité par le jury. — Il y a lieu de recourir à un jury pour la fixation de l'indemnité :

1° En cas d'expropriation;

2° En cas de cession consentie, sans qu'il y ait eu accord sur le prix entre les ayants-droit et l'administration.

Mesures préparatoires. — Avant de convoquer le jury, la loi veut que l'administration fasse une sorte de tentative de conciliation, en signifiant des offres d'indemnité aux divers intéressés; de telle sorte que la convocation du jury ne deviendra nécessaire qu'autant que les offres de l'administration n'auront pas été acceptées. Mais pour faire des offres,

Digitized by Google

il faut que l'administration connaisse les divers intéressés.

L'administration connaît le propriétaire, du moins celui dont le nom est porté sur la matrice cadastrale et auquel elle a notifié le jugement.

Quant aux autres intéressés, la loi les divise en *deux classes :* ceux que le propriétaire doit faire connaître et ceux qui doivent se faire connaître eux-mêmes.

La première classe comprend :

1° Ceux qui ont des droits d'usufruit ou des droits d'habitation ou d'*usage réglés par le Code civil;*

2° Ceux qui ont des droits de servitude résultant des titres mêmes du propriétaire ou d'autres actes dans lesquels il serait *intervenu;*

3° Les fermiers et locataires (1).

La deuxième classe s'applique à tous *autres intéressés.* Ces expressions se réfèrent, notamment : aux usagers dont les droits ne sont pas réglés par le Code civil, spécialement à ceux qui ont des droits d'usage réglés par le Code forestier; aux sous-locataires ; à ceux qui ont des actions en revendication ou en résolution ; aux créanciers inscrits ou dispensés d'inscription ; à ceux qui auraient des droits de servitudes légales ou de servitudes du fait de l'homme acquis par eux par prescription ou résultant d'actes auxquels le propriétaire n'aurait pas concouru ; au véritable propriétaire lui-même, si son nom n'était pas inscrit à la matrice cadastrale et que l'expropriation fût poursuivie contre le possesseur, propriétaire apparent.

L'intérêt de distinguer ces deux classes d'intéressés, c'est que ceux de la première classe doivent être indiqués par le propriétaire et sous sa *responsabilité*, dans le délai de *huitaine* de la notification qui lui a été faite du jugement d'expropriation. Ceux de la seconde doivent se faire connaître eux-mêmes dans le *même délai* et ils sont mis en demeure

(1) La loi ne parle pas des sous-locataires. Le propriétaire n'est pas tenu de les faire connaître, et la loi n'impose aucune obligation au locataire principal de faire connaître les sous-locataires ; c'est donc à eux à se faire connaître. Au surplus, la jurisprudence décide que l'indication du locataire principal par le propriétaire a pour effet de conserver les droits des sous-locataires ; que ceux-ci peuvent, dès lors, réclamer une indemnité devant le jury, tant que les choses sont encore entières ; que si le locataire principal dénoncé par le propriétaire a lui-même fait connaître ses sous-locataires à l'exproprian, celui-ci est tenu d'appeler devant le jury les sous locataires (C. cass., 9 mars 1864).

Digitized by Google

de faire valoir leurs droits par l'avertissement collectif indiqué dans l'art. 6; mais, faute par eux de se faire connaître, ils sont *déchus* de *tous droits* à l'indemnité (art. 21).

— Il est certain que si le propriétaire n'a pas fait connaître les intéressés que la loi désigne, il reste seul chargé envers eux des indemnités qui peuvent leur être dues; mais si les intéressés de la seconde classe ne se sont pas fait connaître, nul doute qu'ils ne soient déchus vis-à-vis de l'administration; mais pourront-ils se faire indemniser par le propriétaire? La question est controversée. On a soutenu l'affirmative, parce que le propriétaire ne doit pas s'enrichir à leurs dépens; mais l'opinion contraire est généralement admise, car, dit-on, le propriétaire n'est pas en faute et l'article 21 semble bien leur refuser un recours contre le propriétaire, par *a contrario* de ce qui est dit des intéressés de la première classe et par les expressions qu'il emploie, en disant qu'ils sont déchus de *tous* droits à une indemnité.

— L'administration, connaissant les divers ayants-droit, leur notifie *ses offres d'indemnité* dans les six mois du jugement. Ceux-ci, dans la *quinzaine*, sont tenus de déclarer leur acceptation ou d'indiquer le montant de leurs réclamations. Leur silence ne les prive pas du droit à l'indemnité, et il n'est pas même considéré comme une acceptation des offres; il équivaut, au contraire, à un refus; mais il entraîne contre eux la condamnation aux dépens, quand même le jury leur accorderait plus tard le chiffre d'indemnité qu'ils demanderaient. Les représentants des incapables ont *un mois* pour fixer le chiffre de leurs prétentions, et leur silence n'entraîne pas nécessairement la condamnation aux dépens (art. 23-27 et art. 40).

— A défaut d'acceptation de ses offres, l'administration cite les intéressés devant le *jury* (art. 28).

Si, dans les six mois du jugement d'expropriation, l'administration ne poursuivait pas la fixation de l'indemnité, les parties pourraient exiger qu'il y fût procédé, en adressant une requête à la cour ou au tribunal chargé de choisir le jury d'expropriation (art. 55).

Formation du jury. — Le jury d'expropriation est formé à l'aide de trois listes successives, comme en matière criminelle : la liste annuelle, la liste de session et la liste de chaque affaire.

Digitized by Google

1° *Liste annuelle.* — Le Conseil général désigne, pour chaque arrondissement, sur la liste des électeurs, 36 à 72 jurés ayant leur domicile dans l'arrondissement (1).

Pour le département de la Seine, la désignation est faite pour tout le département, et le nombre des jurés est de 600 (art. 29 *in fine*).

Pour l'arrondissement de Lyon, le nombre des jurés est de 200 (L. 22 juin 1854).

2° *Liste de session.* — La première chambre de la cour ou du tribunal du chef-lieu du département choisit, en chambre du conseil, 16 jurés et 4 jurés supplémentaires.

Ne peuvent être choisis pour faire partie du jury : les propriétaires, fermiers, locataires des terrains et bâtiments désignés dans l'arrêté de cessibilité du préfet et qui restent à acquérir ; les créanciers ayant inscription sur lesdits immeubles et tous autres intéressés désignés ou intervenants, c'est-à-dire appartenant aux deux classes dont nous avons parlé.

Les septuagénaires sont dispensés, s'ils le requièrent, des fonctions de juré (art. 30).

— Cette liste de session est transmise par le préfet au sous-préfet qui, après s'être entendu avec le magistrat directeur du jury, convoque les jurés et les parties, en leur indiquant, au moins huit jours à l'avance, le lieu et le jour de la réunion (art. 31).

Tout juré qui, sans motifs légitimes, manque à l'une des séances ou refuse de prendre part à la délibération, encourt une amende de 100 fr. au moins et de 300 fr. au plus. L'amende est prononcée par le magistrat directeur du jury. S'il est formé opposition par le juré condamné, le magistrat directeur du jury statue en dernier ressort. Ce magistrat prononce également sur les causes d'empêchement que les jurés proposent, ainsi que sur les exclusions ou incompatibilités dont les causes ne seraient survenues ou n'auraient été connues que postérieurement à la désignation faite par la première chambre de la cour ou du tribunal (art. 32).

Ceux des jurés qui se trouvent rayés de la liste par suite d'empêchement, exclusions ou incompatibilités, sont rem-

(1) Ce nombre peut être augmenté par des décrets rendus en Conseil d'Etat, sans pouvoir dépasser 144, lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent (L. 3 juillet 1880).

Digitized by Google

placés par des jurés supplémentaires que le magistrat directeur du jury appelle dans l'ordre de leur inscription. En cas d'insuffisance, ce magistrat choisit, sur la liste annuelle, les personnes nécessaires pour compléter le nombre de 16 jurés (art. 33).

3° *Liste de chaque affaire.* — Après la convocation des jurés de session, dont la liste a dû être notifiée aux parties, et lors de l'appel des causes sur lesquelles le jury doit statuer, l'administration et les parties peuvent exercer séparément deux récusations péremptoires; sinon, le magistrat directeur du jury réduit les jurés au nombre de 12, en retranchant les derniers noms inscrits sur la liste (art. 34).

Ce sont ces 12 jurés qui forment le jury *spécial* en matière d'expropriation. Ils ne peuvent délibérer valablement qu'au nombre de neuf au moins (art. 35) (1).

Différences entre le jury criminel et le jury d'expropriation :

1° Pour le jury criminel, la liste *annuelle* est de 400-600 jurés; elle est faite pour le département, elle est dressée par le premier président de la cour ou le président du tribunal chef-lieu des assises, conformément aux listes d'arrondissement arrêtées par une *commission spéciale* pour chaque arrondissement (loi du 21 novembre 1872). — En matière d'expropriation, elle est, sauf pour Paris et Lyon, de *36 à 72 jurés;* elle ne s'applique qu'à l'*arrondissement*, et elle est formée par le *Conseil général*, dans sa session d'août;

2° Pour le jury criminel, la liste *de session* comprend 36 *membres* et 4 suppléants qui sont tirés au *sort*, en audience *publique*, par le président de la cour ou du tribunal chef-lieu d'assises. — En matière d'expropriation, la liste de session n'est que de *16 jurés* et de 4 suppléants *choisis*, en *chambre du conseil*, par la première chambre de la cour ou du tribunal chef-lieu d'assises;

3° En matière criminelle, il peut y avoir lieu, tant pour l'accusé que pour le ministère public, à 12 *récusations* de la part de chaque partie, et c'est l'*accusé* qui exerce le premier

(1) En principe, chaque intéressé peut exiger la formation d'un jury distinct pour le jugement de l'affaire qui le concerne spécialement. Mais rien n'empêche que, du consentement des parties, plusieurs affaires soient jointes et soumises au même jury (C. cass., 23 août 1854).

Digitized by Google

le droit de *récusation*. — En matière d'expropriation, il ne peut y avoir lieu qu'à 2 *récusations* pour chaque partie et le droit de récusation appartient d'abord à l'*administration;*

4° Le jury criminel se compose nécessairement, pour chaque affaire, de *12 jurés;* le chef du jury est tiré au *sort*, et celui-ci n'a *pas voix prépondérante* en cas de partage. — Pour la délibération du jury d'expropriation, il suffit de *9 membres;* le président est *choisi* par les jurés; il a voix *prépondérante* en cas de partage;

5° En matière criminelle, à défaut de récusation, ce sont les *douze premiers jurés sortis par le sort* qui forment le jury. — En matière d'expropriation, à défaut de récusation, ce sont les *douze premiers noms* qui *figurent sur la liste de session* qui composent le jury.

Ainsi, le jury d'expropriation n'est constitué qu'avec douze membres, et neuf au moins sont nécessaires à la délibération.

Décision du jury. — Le jury étant constitué, chaque juré prête serment. Le magistrat directeur met sous les yeux du jury : 1° le tableau des offres et demandes; 2° les plans parcellaires et les titres ou autres documents produits par les parties.

Pour former sa conviction, le jury entend les parties dans leurs observations, reçoit les renseignements des personnes qu'il croit pouvoir l'éclairer, et se transporte, au besoin, sur les lieux ou délègue à cet effet un ou plusieurs de ses membres (art. 36 et 37).

Le magistrat directeur du jury a la direction des débats et la police de l'audience. La discussion est publique, la délibération est secrète.

La décision du jury est prise à la *majorité*, c'est-à-dire qu'elle ne se forme qu'autant qu'une opinion réunit plus de la moitié des voix. Toutefois, en cas de partage, la voix du président du jury est prépondérante (art. 38).

Si cinq jurés sont disposés à accorder 60,000 fr., trois autres 80,000, et quatre autres 100,000 fr., aucune de ces trois opinions ne réunit la majorité; mais en descendant graduellement le chiffre de 100,000 fr., et en s'arrêtant sur le chiffre de 80,000 fr., on arrive (en supposant que les jurés aient persisté dans leur fixation) à obtenir la majorité; car ceux qui votent pour 100 voteraient *a fortiori* pour 80, et ce dernier chiffre, dans l'espèce, réunirait la majorité.

Digitized by Google

Si six jurés, parmi lesquels se trouve le président, allouaient 60,000 francs, quatre autres 80,000 et deux autres 100,000; le chiffre de 60,000 serait définitivement le chiffre adopté; car, en cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Règles relatives à la fixation des indemnités :

1° Le jury fixe l'indemnité en *argent*. Sa mission ressemble, à cet égard, à celle qu'avait, en droit romain, le *judex* qui, sous le système formulaire, prononçait toujours une condamnation pécuniaire.

Cette règle résulte du sens habituel du mot indemnité et des expressions de l'art. 38 : le jury fixe le *montant de l'indemnité;* elle résulte aussi de l'obligation pour l'administration de faire des offres; et enfin, du principe qui exige que l'indemnité soit préalable.

— Il est bien entendu que si l'exproprié consent à recevoir, à titre d'indemnité en tout ou partie, autre chose qu'une somme d'argent, par exemple des matériaux, des terrains, des avantages résultant de certains travaux que l'administration s'oblige à exécuter, la décision du jury sera parfaitement valable; mais, à défaut de consentement de la part de l'exproprié, la décision du jury qui allouerait autre chose qu'une indemnité pécuniaire serait illégale.

2° Le jury prononce des indemnités *distinctes* en faveur des parties qui les réclament à des titres différents. Toutefois, en cas d'*usufruit*, une seule indemnité est fixée par le jury, eu égard à la valeur totale de l'immeuble : le nu-propriétaire et l'usufruitier exercent leurs droits sur le montant de l'indemnité, au lieu de l'exercer sur la chose; mais l'usufruitier dont le droit, dégénéré en *quasi-usufruit*, est transporté sur une somme d'argent, donnera caution, quand même il se trouverait dans un des cas où il en est dispensé d'après l'article 601 du Code civil; car l'expropriation est un événement imprévu, et autre chose est de jouir d'un immeuble ou de jouir du prix. Toutefois, les père et mère continueront, pour leur usufruit légal, à être dispensés de donner caution (art. 39).

3° S'il y a litige sur le *fond* du droit ou sur la *qualité* des réclamants, le jury fixe des indemnités *hypothétiques*, c'est-à-dire qui dépendront de la solution donnée aux difficultés par les tribunaux, en vue de la réalisation de telle ou telle hypothèse. On appelle aussi ces indemnités des indemnités

Digitized by Google

alternatives ou *conditionnelles;* nous allons en donner quelques exemples :

Ainsi un tiers prétend avoir un droit de servitude qui est nié par le propriétaire. Le jury fixera une indemnité pour la valeur de la propriété sans servitude et, pour le cas où la servitude serait reconnue, une indemnité spéciale pour la propriété grevée de la servitude, et une autre indemnité pour l'ayant-droit à la servitude. De même, si l'Etat expropriant se dit propriétaire de l'immeuble revendiqué par un tiers, le jury fixera une indemnité pour le cas où le tiers serait reconnu propriétaire. De même encore, s'il y a contestation sur la question de savoir si l'expropriation doit être totale, d'après la réquisition qui en a été faite par le propriétaire, ou si elle ne doit être que partielle, conformément aux indications du jugement, le jury allouera une somme pour le cas où l'expropriation serait déclarée devoir s'appliquer à la totalité, et une autre pour le cas inverse où l'expropriation ne devrait être que partielle. De même enfin, si l'administration contestait le droit à une indemnité à un fermier ou locataire, sous le prétexte qu'il n'aurait pas un bail ayant date certaine, le jury fixerait une indemnité pour le cas où il serait reconnu que le droit à l'indemnité existe (art. 49).

Il en est de même toutes les fois qu'il s'élève des difficultés étrangères à la fixation du montant de l'indemnité.

Le jury, dans tous ces cas, règle l'indemnité indépendamment des litiges et difficultés qui peuvent s'élever et sur lesquels les parties sont renvoyées à se pourvoir devant qui de droit (art. 39). Le jury étant une juridiction temporaire, on ne pouvait surseoir à la fixation de l'indemnité et attendre la décision des juges compétents.

4° L'indemnité allouée par le jury ne peut, en aucun cas, être inférieure à la somme offerte par l'administration, ni supérieure à la demande de la partie intéressée (art. 39). Cette disposition a été ajoutée dans la loi de 1841. Elle est une application de la règle que le juge ne peut pas statuer *ultra petita*. Avant 1841, il y avait eu des cas où les jurés avaient attribué une plus forte indemnité que celle demandée par l'exproprié.

5° Le jury est juge de la sincérité des titres et de l'effet des actes qui seraient de nature à modifier l'évaluation de l'indemnité (art. 48).

6° Dans le cas où l'exécution des travaux doit procurer

Digitized by Google

une *plus-value* immédiate et spéciale au restant de la propriété, cette augmentation est *prise en considération* dans l'évaluation du montant de l'indemnité (art. 51). Mais la plus-value dont profiterait une partie de la propriété ne pourrait avoir pour effet de priver le propriétaire de toute indemnité pour la partie expropriée. La loi veut, en matière d'expropriation, que le propriétaire soit toujours indemnisé, indépendamment des avantages qu'il pourrait retirer de l'exécution des travaux (1).

C'est une *différence remarquable* avec ce qui a lieu hors du cas d'expropriation. En effet, ainsi que nous l'avons dit, la loi du 16 septembre 1807 (art. 54) permet une compensation totale entre le préjudice souffert et la plus-value produite à la suite de l'exécution de travaux publics; elle oblige même le propriétaire à payer l'excédant de la plus-value sur le dommage (2).

7° Les constructions, plantations et améliorations ne donneront lieu à aucune indemnité lorsque, à raison de l'époque où elles auront été faites ou de toutes autres circonstances dont l'appréciation est abandonnée au jury, celui-ci acquiert la conviction qu'elles ont été faites en vue d'obtenir une indemnité plus élevée (art. 52).

Réquisition d'expropriation totale. — Quoique l'indemnité ne doive, en principe, s'appliquer qu'aux terrains expropriés, néanmoins le propriétaire exproprié *partiellement* peut, dans deux cas, requérir l'expropriation *totale* : 1° s'il

(1) Il est arrivé quelquefois au jury d'accorder, dans ce cas, une indemnité d'*un* franc: mais la Cour de cassation a toujours, avec raison, cassé les décisions qui allouaient ainsi une indemnité dérisoire.

(2) Nous avons vu, en traitant des indemnités de plus-value, à l'occasion de la compétence du Conseil de préfecture (p. 141), que la loi du 30 décembre 1892, relative aux *dommages* causés par une *occupation* de terrains pour fouilles et extraction de matériaux, contenait dans les mêmes termes, une disposition analogue à celle de l'article 51 en matière d'expropriation; nous en avons conclu également que l'indemnité due ne pourrait être compensée totalement avec la plus-value. C'est une question controversée que celle de savoir si l'article 54 de la loi du 16 septembre 1807 peut encore recevoir son application et surtout si un propriétaire peut, à l'occasion d'un dommage souffert, se voir opposer par voie d'*exception*, à titre de compensation, une demande d'indemnité de plus-value qui aurait pour effet de le rendre débiteur. Nous déciderions la négative, car autrement ce serait un moyen d'éluder les conditions sous lesquelles l'article 30 de la loi de 1807 autorise à réclamer par voie d'*action* une indemnité de plus-value.

Digitized by Google

s'agit d'un bâtiment; 2° s'il s'agit d'un terrain qui serait réduit au quart de la contenance totale, et si la parcelle non comprise dans l'expropriation est inférieure à dix ares, pourvu toutefois que le propriétaire n'ait pas une propriété contiguë (art. 50) (1).

La réquisition d'expropriation totale doit être faite par une déclaration formelle adressée au magistrat directeur du jury dans les délais de quinzaine ou d'un mois qui ont suivi la notification des offres d'indemnité par l'expropriant. On admet, du reste, qu'à la suite de cette réquisition, des offres nouvelles doivent être faites par l'administration et que si celle-ci déclare accepter la demande d'acquisition totale, le propriétaire ne pourra plus se rétracter (2).

Exécution de la décision. — Dépens et recours. — La décision du jury est rendue *exécutoire* par le magistrat directeur (art. 41).

(1) Un décret du 26 mars 1852 accorde à la ville de Paris un droit réciproque que d'autres villes peuvent, par des mesures spéciales, obtenir également, dans l'intérêt de la salubrité ou pour la suppression d'anciennes voies publiques. Nous reproduisons l'article 2 de ce décret : « Dans tout projet d'expropriation pour l'élargissement, le « redressement, ou la formation des rues de Paris, l'administration « aura la faculté de comprendre la totalité des immeubles atteints, « lorsqu'elle jugera que les parties restantes ne sont pas d'une éten- « due ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salu- « bres. — Elle pourra pareillement comprendre, dans l'expropriation, « des immeubles en dehors des alignements, lorsque leur acquisition « sera nécessaire pour la suppression d'anciennes voies publiques « jugées inutiles. — Les parcelles de terrain acquises en dehors des « alignements et non susceptibles de recevoir des constructions salu- « bres sont réunies aux propriétés contiguës, soit à l'amiable, soit par « l'expropriation de ces propriétés, conformément à l'art. 53 de la loi « du 16 septembre 1807. La fixation du prix de ces terrains sera faite « suivant les mêmes formes et devant la même juridiction que celle « des expropriations ordinaires. L'article 58 de la loi du 3 mai 1841 « est applicable à tous les actes et contrats relatifs aux terrains ac- « quis pour la voie publique par simple mesure de voirie » (Voir, en outre, un règlement du 27 décembre 1858 et un décret du 14 juin 1876).

(2) La jurisprudence décide que l'acquisition de la parcelle ou de la partie non comprise dans le jugement d'expropriation n'emporte pas résiliation des baux relatifs à la partie acquise (C. cass., 19 mars 1872) et que les créanciers hypothécaires pourraient exercer leur droit de suite et faire vendre la portion acquise (C. cass., 2 juill. 1872).

En tout cas, nous verrons que si la partie ainsi acquise n'était pas affectée aux travaux d'utilité publique qui avaient motivé l'expropriation, le propriétaire ne pourrait pas exercer le droit de préemption qu'autorise l'article 62, quant à cette partie restée disponible.

Digitized by Google

Ce dernier taxe les *dépens*, qui sont supportés, conformément aux art. 130 et 131 du Code de procédure, c'est-à-dire : par l'administration, si le jury a alloué une indemnité égale à la somme réclamée par l'exproprié ; par ce dernier, si les offres de l'administration ont été reconnues suffisantes par le jury ; enfin par tous les deux proportionnellement, si l'indemnité n'a donné complètement satisfaction ni à l'une ni à l'autre partie. Nous rappelons que, faute par les intéressés, autres que les incapables, de se prononcer sur les offres faites par l'administration dans un délai de quinzaine, les dépens sont nécessairement à leur charge dans tous les cas, c'est-à-dire quelle que soit l'évaluation du jury.

Le magistrat envoie l'administration en *possession*, à charge par elle de payer *préalablement* l'indemnité.

— La décision du jury et l'ordonnance du magistrat directeur ne peuvent être attaquées que par la voie du *recours en cassation*. Le délai pour se pourvoir est de quinze jours à partir de la décision. Le pourvoi, comme celui formé contre le jugement, est jugé directement *par la chambre civile*, sans qu'il y ait lieu à l'examen préalable de la chambre des requêtes.

Les causes de recours en cassation sont *limitativement* déterminées par la loi, au moins en ce qui concerne les violations de forme. Nous citerons à titre d'exemples : les règles relatives à la désignation du jury de session, à la notification de la liste aux intéressés, au mode d'exercice du droit de récusation, à la constitution, à la délibération du jury, au mode de fixation des indemnités et aux dispositions sur les dépens (art. 42).

Si la chambre civile *casse* la décision du jury, l'affaire est renvoyée devant un nouveau jury du même arrondissement, ou, suivant les circonstances, devant un jury d'un arrondissement voisin, même d'un autre département (art. 43).

II. Du paiement des indemnités. — L'indemnité fixée par le jury doit être acquittée *préalablement* à la prise de possession.

En cas de refus de recevoir, des offres réelles, suivies de consignation, permettront la prise de possession. Ces offres réelles peuvent être remplacées, en ce qui concerne l'Etat ou le département, par un mandat de paiement délivré par l'ordonnateur, visé par le payeur ; et ce n'est qu'au refus du

Digitized by Google

mandat que la consignation en espèces aura lieu (art. 53).

Une simple consignation, sans offres réelles préalables, sera faite toutes les fois qu'il existera des inscriptions sur l'immeuble exproprié ou d'autres obstacles au versement des deniers, notammment s'il s'agit d'un immeuble dotal ou d'un droit de retour à exercer (art. 54).

— Dans le cas où l'indemnité n'est ni acquittée ni consignée dans les six mois, les intérêts courent de *plein droit* à l'expiration de ce délai, par dérogation aux articles 1153 et 1652 du Code civil.

A l'occasion de cette disposition, nous rappelons que si, dans les six mois du jugement prononçant l'expropriation, l'administration ne poursuivait pas la fixation de l'indemnité, les parties pourraient s'adresser aux tribunaux et exiger qu'il fût procédé à ladite fixation (art. 55). Nous avons vu également qu'après l'arrêté de cessibilité du préfet, si l'administration ne poursuivait pas l'expropriation dans l'année qui suit cet arrêté, les propriétaires pourraient présenter une requête au tribunal pour la faire prononcer (art. 14).

Les particuliers sont ainsi protégés contre le retard de l'administration : soit à faire prononcer l'expropriation; soit à faire régler l'indemnité; soit à la payer.

Un autre droit très important est accordé à l'exproprié, c'est le droit qu'on appelle *droit de préemption* ou *de rétrocession* et dont nous parlerons dans un instant.

Dispositions diverses.

(Titre VI, art. 56 64.)

Sous cette rubrique, le titre VI de la loi de 1841 contient quelques règles relatives :

1° A certaines faveurs ou immunités dont jouissent divers actes relatifs à l'expropriation. Ainsi les contrats de vente, quittances et autres actes concernant l'acquisition des terrains peuvent être passés dans la forme des actes administratifs. — Les significations et notifications faites à la diligence du préfet peuvent être faites par des agents administratifs. — Les contrats, quittances et autres actes faits en vertu de la loi de 1841 sont visés pour timbre et enregistrés gratis. — Il n'est perçu aucun droit pour la transcription des actes;

Digitized by Google

2° A la subrogation des concessionnaires dans les droits et obligations de l'administration ; mais il faut remarquer que cette subrogation ne s'applique qu'aux droits et obligations résultant de la loi de 1841. Par suite, les compagnies concessionnaires ne jouissent pas du bénéfice accordé à l'Etat d'être dispensé de la consignation de l'amende, en cas de pourvoi en cassation. De même, les contestations entre l'administration et les entrepreneurs de travaux publics sont de la compétence du Conseil de préfecture; mais les contestations qui s'élèveraient entre une compagnie concessionnaire et un entrepreneur de travaux publics ne seraient pas de la compétence du Conseil de préfecture ;

3° Enfin au droit de préemption.

Droit de préemption (*præ emere*, acheter de préférence). — Ce droit consiste dans le privilège accordé aux anciens propriétaires ou à leurs *ayants-droit* de demander la remise des terrains qui n'ont pas reçu la destination de l'utilité publique, pour laquelle ils avaient été acquis. Le prix des terrains rétrocédés est fixé à l'amiable, et, en cas de désaccord, par le jury; mais la fixation du jury ne peut, en aucun cas, excéder la somme moyennant laquelle les terrains ont été acquis par l'administration.

Un avis publié par l'administration fait connaître les terrains qu'elle se propose de revendre. Dans les trois mois de cette publication, les anciens propriétaires doivent déclarer qu'ils veulent exercer le droit de préemption ; dans le mois de la fixation du prix, ils doivent passer contrat et payer, le tout à peine de déchéance.

Dans le cas où une portion de l'immeuble ayant été expropriée, le propriétaire aurait ensuite aliéné celle qui lui restait, l'acquéreur à *titre particulier* de cette dernière portion aurait-il le droit d'exercer le privilège de rétrocession, pour la portion expropriée qui n'aurait pas reçu sa destination ?

Cette question est très controversée.

Dans une première opinion, on soutient que l'ayant-cause à *titre particulier*, aussi bien que l'ayant-cause à *titre universel*, peut exercer le droit de préemption ; que la loi, en effet, s'est servie du mot *ayant-droit*, qui comprend aussi bien l'ayant-cause à titre particulier de l'ancien propriétaire que son ayant-cause à titre universel ; que, du reste, le but de la loi est d'éviter le morcellement des héritages.

Dans une autre opinion, suivie par M. Batbie, on répond

Digitized by Google

que le droit de préemption n'a pas fait partie de la vente; que l'acquéreur n'a pas pu compter sur un droit qui ne lui était pas vendu, et que l'ayant-droit doit s'entendre de celui qui succède aux droits et aux obligations de son auteur; qu'en conséquence, le droit de préemption ne peut être exercé que par ceux qui représentent juridiquement l'exproprié et qui ont succédé à ses droits à titre universel (En ce sens : C. cass., 2 mai 1860 et 29 mai 1867 ; C. de Dijon, 17 juillet 1868).

— Par exception, la rétrocession ne s'applique pas aux terrains dont le propriétaire exproprié partiellement a exigé l'acquisition totale. Quand même la portion acquise ne servirait pas aux travaux, le propriétaire n'en pourrait demander la remise, car il a imposé cette acquisition à l'administration et il a prévu que le terrain acquis par elle pourrait être inutile aux travaux. Mais, si aucune partie du terrain ne recevait d'emploi, il faudrait décider qu'il pourrait exiger la rétrocession totale, parce que l'expropriation se trouverait n'avoir pas de cause (1).

SECTION II.

EXPROPRIATION DANS CERTAINS CAS EXCEPTIONNELS.

(Titre VII, art. 65-77.)

Des règles exceptionnelles s'appliquent, soit en cas d'urgence, soit pour les travaux militaires.

I. Expropriation en cas d'urgence (art. 65-74). — En cas d'urgence, la grande dérogation au droit commun, c'est que la *prise de possession* des terrains peut avoir lieu non seulement avant le paiement, mais même avant le règlement de l'indemnité par le jury.

Cette faculté existait, mais sans garantie pour l'exproprié, sous la législation de 1810.

La loi de 1833 ne l'avait pas reproduite. La loi du 3 mai

(1) Le droit de préemption était établi déjà dans la loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais. Nous avons vu, en traitant de la voirie, qu'il a lieu dans tous les cas où une voie publique est délaissée et qu'il s'exerce au profit des riverains. Nous aurons l'occasion d'en parler encore en traitant de l'alignement.

Digitized by Google

1841 la consacra de nouveau, mais en prenant des mesures dans l'intérêt des propriétaires. Nous avons dit déjà que c'est la plus grande innovation de cette loi.

Plusieurs conditions sont exigées pour qu'il y ait lieu à cette prise de possession avant le règlement de l'indemnité par le jury :

1° L'urgence doit être déclarée spécialement par décret;

2° L'occupation préalable ne peut s'appliquer qu'aux terrains *non bâtis;*

3° La prise de possession doit être précédée de la *consignation* d'une somme fixée par le *tribunal* après le prononcé de l'expropriation. Cette somme est une sorte de gage qui remplace pour le propriétaire exproprié la garantie résultant de la possession.

Il est à remarquer que la procédure, en cas d'urgence, est plus *longue* que pour l'expropriation ordinaire. En effet, après les formalités des deux premières périodes, relatives à la déclaration d'utilité publique et au prononcé de l'expropriation par le tribunal, il s'agit, avant de recourir au jury, de faire déterminer, par une nouvelle décision du tribunal, quelle est la somme que devra consigner l'administration avant la prise de possession. Cette décision du tribunal et l'ordonnance de prise de possession rendue par le président ne sont susceptibles ni d'opposition ni d'appel.

Lorsque la prise de possession s'est opérée, il y a lieu, suivant les formalités ordinaires, à faire déterminer par le jury l'indemnité définitive qui sera due à l'exproprié. Si la fixation du jury est supérieure à la somme indiquée par le tribunal, l'excédent doit être consigné dans la quinzaine de la notification de la décision du jury, sinon l'exproprié peut s'opposer à la continuation des travaux.

II. Expropriation pour des travaux militaires ou de la marine (art. 75 et 76). — Il faut distinguer les travaux *ordinaires* et les travaux *urgents* de fortification :

1° Pour les travaux *ordinaires*, il n'y a pas lieu d'appliquer les règles de la première période d'expropriation, en ce sens qu'un décret d'autorisation des travaux est rendu sans enquête préalable, et qu'il détermine directement les terrains qui seront soumis à l'expropriation ; de telle sorte que la cessibilité des terrains est prononcée, non par un arrêté du préfet, mais par un *décret* du chef du pouvoir exécutif.

Digitized by Google

Les règles des deux dernières périodes relatives au jugement d'expropriation, au règlement de l'indemnité par le jury et au paiement, sont les mêmes.

2° Pour les travaux de fortification, *en cas d'urgence*, les règles d'expropriation, ou même d'occupation temporaire des terrains, sont fixées par la loi du 20 mars 1831. Toutefois, le règlement définitif de l'indemnité est confié au jury, depuis la loi du 3 mai 1841.

Comme pour les travaux civils urgents, il y a lieu à la déclaration d'utilité publique et à la constatation d'urgence par décret, ainsi qu'au jugement d'expropriation par le tribunal.

Cette expropriation, en cas d'urgence, diffère sous plusieurs rapports, de celle qui a lieu, dans le même cas, pour les travaux civils :

1° Elle peut s'appliquer aux propriétés *bâties ;*

2° L'indemnité *provisionnelle* et approximative est fixée par le *jugement* même d'expropriation, après expertise faite rapidement sous la direction d'un juge commis, et elle peut, après un certain délai, être *payée* au propriétaire.

La simple *occupation* temporaire, en cas d'urgence, ne peut avoir lieu pour les propriétés bâties. L'indemnité est également fixée provisoirement par le tribunal et si, dans le cours de la troisième année, l'occupation n'a pas cessé, le propriétaire peut exiger l'acquisition de sa propriété.

Du reste, soit en cas d'expropriation, soit en cas de possession pour urgence, c'est le *jury* qui fixe *définitivement* l'indemnité.

Des lois spéciales antérieures ou postérieures à la loi générale du 3 mai 1841 contiennent des dérogations à cette loi sous plusieurs rapports. Nous croyons devoir en indiquer l'*ensemble*.

1° Au point de vue de la *déclaration d'utilité publique :*

Une loi est nécessaire pour les chemins de fer d'intérêt local (L. 11 juin 1880, art. 2).

Les décisions du Conseil général, pour les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun ; celles de la Commission départementale, pour les chemins vicinaux ordinaires et les chemins ruraux, tiennent lieu de déclara-

Digitized by Google

tion d'utilité publique (L. 10 août 1871, art. 44, 46-7°, 8°, 86 et L. 21 mai 1836, art. 15 et 16).

2° Au point de vue du *jugement d'expropriation* nécessaire, en général, pour transférer la propriété, à défaut de cession amiable :

Les décisions du Conseil général ou de la Commission départementale, en matière de chemins vicinaux, lorsqu'elles portent seulement *reconnaissance* et *fixation* de la largeur de ces chemins, sont elles-mêmes attributives de propriété au profit de la commune, sauf indemnité réglée à l'amiable ou par le juge de paix sur rapport d'expert (L. 21 mai 1836, art. 15).

L'expropriation s'opère également sans jugement : 1° à la suite d'une déclaration de navigabilité d'un cours d'eau, pour le droit de pêche dont sont privés les riverains (L. 15 avril 1829, art. 3); 2° par suite des plans généraux d'alignement, pour les terrains des maisons sujettes à reculement. Nous verrons, en effet, que les terrains sont incorporés au domaine public, du moment où les maisons qui les recouvrent disparaissent par vétusté, force majeure ou démolition volontaire, sauf indemnité par le jury (L. 16 sept. 1807, art. 50).

3° Au point de vue de la *fixation* de l'*indemnité par un jury de 12 membres :*

Lorsqu'il s'agit des décisions du Conseil général ou de la Commission départementale portant simplement *reconnaissance* et *fixation* de la largeur d'un chemin vicinal, nous avons vu que c'est le juge de paix, sur rapport d'experts, qui fixe l'indemnité (L. 21 mai 1836, art. 15).

En outre, le soin de régler l'indemnité est confié à un *petit jury de 4 membres* dans des cas assez nombreux :

En matière de *chemins vicinaux*, lorsqu'il y a lieu à ouverture et redressement (L. 21 mai 1836, art. 16) (1) — ou même à un élargissement immédiat d'une rue formant le prolongement d'un chemin vicinal (L. 8 juin 1864, art. 2);

En matière de *chemins ruraux*, en cas d'ouverture et de redressement, et même de simple élargissement (L. 20 août 1881, art. 13);

En cas d'expropriation pour les travaux qui font l'objet

(1) C'est toujours à l'article 16 de la loi du 21 mai 1836, sur les chemins vicinaux, que renvoient les lois postérieures qui confient la fixation de l'indemnité à un petit jury de 4 membres.

Digitized by Google

d'*associations* syndicales *autorisées* (sauf ceux prévus aux nos 6 et 7 de l'art. 1 L. 21 juin 1865), ou de syndicats forcés (L. 21 juin 1865, art. 18, modifié par L. 22 déc. 1888, et art. 26);

En cas d'expropriation par l'Etat de terrains non clos, désignés par un arrêté du préfet, et dans lesquels se trouvent une ou plusieurs *tombes militaires* (L. 7 avr. 1873, art. 4);

Pour l'établissement de *tramways* sur les voies dépendant du domaine public de l'Etat, du département ou des communes (L. 11 juin 1880, art. 31);

Pour l'établissement de lignes *télégraphiques* ou *téléphoniques* de l'Etat (L. 28 juillet 1885, art. 13);

Pour l'établissement à demeure, sur une propriété particulière, d'une *borne* ou d'un *signal* destinés à marquer les points trigonométriques et autres repères nécessaires aux travaux de triangulation, d'arpentage ou de nivellement qui sont faits pour le compte de l'Etat, des départements ou des communes, lorsque la cession amiable du terrain n'a pu être obtenue (art. 21 L. 13 avril 1900) (1).

(1) La loi budgétaire du 13 avril 1900 (art. 19-22) contient certaines dispositions destinées à faciliter l'exécution des opérations cadastrales qui seront entreprises par application de la loi du 17 mars 1898, dont nous parlons plus loin (p. 448) :

1° Nul ne peut s'opposer à l'installation sur son terrain de bornes ou signaux, sous réserve de l'application des dispositions du premier alinéa de l'art. 1 de la loi du 29 déc. 1892 (nécessité d'un arrêté préfectoral, voir p. 412) et du paiement ultérieur d'une indemnité;

2° Cette indemnité, à défaut d'accord amiable, sera fixée par le conseil de préfecture, l'action des propriétaires et ayants droit se prescrivant par un an à compter du jour du dommage;

3° S'il s'agit de l'établissement à demeure d'une borne ou d'un signal, à défaut de cession amiable, il faudra recourir à l'expropriation dans les formes de l'art. 16 de la loi du 21 mai 1836; toutefois les propriétés bâties et les cours et jardins y attenant sont exceptées de l'expropriation;

4° La destruction, la détérioration, le déplacement des bornes ou signaux seront punis des peines de l'art. 257 C. pén.

Digitized by Google

MINES, MINIÈRES, CARRIÈRES, MARAIS.

La concession de mines, les conditions imposées par la loi pour l'exploitation des minières, carrières et tourbières, le desséchement des marais exécuté par l'Etat ou par des concessionnaires constituent également des restrictions au droit de propriété.

Mines, minières et carrières.

Les mines, minières et carrières, sont régies par la loi du 21 avril 1810, modifiée par la loi du 27 juillet 1880.

Mines. — En principe, la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. Spécialement, le propriétaire peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il juge à propos et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les *modifications* résultant des lois et règlements relatifs aux *mines* et des lois et règlements de police (art. 552 C. civ.).

Ainsi le Code civil reconnaissait que le droit de propriété pouvait se trouver restreint par les lois sur les mines : il faut, en effet, concilier avec les droits du propriétaire du sol, ceux de l'inventeur et ceux de l'Etat.

A l'époque de la rédaction du Code civil, les mines étaient régies par la loi du 28 juillet 1791. Cette loi, rendue sous l'inspiration de Mirabeau, déclarait que les mines sont à la disposition de la nation, en ce sens qu'elles ne peuvent être exploitées que de son consentement et sous sa surveillance ; mais elle reconnaissait cependant le droit du propriétaire de la surface, en lui réservant la faculté exclusive d'exploiter la mine qui se trouverait dans son fonds jusqu'à 100 pieds de profondeur, et en lui accordant un droit de préférence à tout autre à l'effet d'être autorisé à exploiter à une plus grande profondeur, et en limitant la durée des concessions à 50 ans (1).

La loi de 1810, faisant prévaloir l'intérêt social sur le

(1) C'est à cette distinction des mines, pouvant être exploitées avec ou sans concession, que fait allusion l'article 598 C. civ.

Digitized by Google

droit individuel de propriété, accorde à l'Etat le droit de disposer de la mine d'une manière perpétuelle, au profit de ceux qui offrent le plus de garanties d'une meilleure exploitation et, par conséquent, sans aucun droit de préférence pour le propriétaire de la surface. Seulement, et par consécration du principe de l'article 552 du Code civil, d'après lequel la propriété du sol emporte la propriété du dessous comme du dessus, elle impose au concessionnaire l'obligation de payer au propriétaire de la surface une redevance annuelle.

La concession de mines à un tiers constitue ainsi une sorte d'expropriation au profit du concessionnaire, moyennant une indemnité au propriétaire du sol.

Recherche et découverte des mines. — Afin de favoriser la recherche et la découverte des mines, la loi permet à tout explorateur, à défaut de consentement du propriétaire, de pénétrer sur le terrain d'autrui, à la condition d'y être autorisé par le gouvernement, mais à la charge d'une préalable indemnité (art. 10 L. 21 avril 1810).

Au surplus, ni la permission de recherches, ni la concession de mines, ne peuvent, sans le consentement du propriétaire de la surface, donner le droit de faire des sondages, d'ouvrir des puits ou galeries, d'établir des machines, ateliers ou magasins, dans les enclos murés, cours et jardins. Spécialement, des puits ou galeries ne peuvent être ouverts dans un rayon de 50 mètres des habitations et des terrains compris dans les clôtures murées y attenant, sans le consentement des propriétaires de ces habitations (art. 11 L. 1810, modifié par L. 27 juillet 1880).

Concession de mines — Les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'un acte de concession résultant d'un *décret en Conseil d'Etat* (art. 5 L. 1810).

La demande en concession est formée par voie de simple pétition adressée au préfet, qui la fait consigner sur un registre et en ordonne la publication et affiche, dans les 10 jours (art. 22). — L'affichage a lieu pendant 2 mois aux chefs-lieux du département et de l'arrondissement où la mine est située, dans la commune où le demandeur est domicilié, et dans toutes les communes sur le territoire desquelles la concession peut s'étendre. — Les affiches sont insérées deux fois, à un mois d'intervalle, dans les journaux

Digitized by Google

du département et dans le *Journal officiel* (art. 23 L. 22 juillet 1880). — La publication est faite par les soins du maire, devant la porte de la maison commune et des églises et consistoires (art. 24).

Les oppositions et demandes en concurrence sont admises devant le préfet jusqu'au dernier jour du second mois, à compter de la date de l'affiche. — Elles sont notifiées, par actes extrajudiciaires, à la préfecture et aux parties intéressées (art. 26 L. 1880).

A l'expiration du délai des affiches et publications, le préfet, après avoir pris l'avis de l'ingénieur des mines, transmet le dossier, avec son avis, au ministre de l'Intérieur (art. 27).

Il est définitivement statué par un décret délibéré en Conseil d'Etat. — Jusqu'à l'émission du décret toute opposition est admissible devant le ministre ou le Conseil d'Etat; dans ce dernier cas, elle a lieu par une requête signée et présentée par un avocat au Conseil, comme il est pratiqué pour les affaires contentieuses; et, dans tous les cas, elle est notifiée aux parties intéressées. — Si l'opposition est motivée sur la propriété de la mine acquise par concession ou autrement, les parties sont renvoyées devant les tribunaux, juges ordinaires des questions de propriété (art. 28).

Le gouvernement a *pleine liberté* pour le choix du concessionnaire, qu'il soit propriétaire de la surface, inventeur ou non. Mais dans le cas où l'inventeur n'obtient pas la concession de la mine, il a droit à une indemnité de la part du concessionnaire, qui est réglée sans recours possible par l'acte de concession (art. 16) et, en outre, au remboursement de toutes ses dépenses, réglé, en cas de difficulté, par le conseil de préfecture (art. 46).

Effets de la concession. — La concession de mines a pour effet de transférer au concessionnaire la propriété même de la mine, propriété *perpétuelle, disponible* et transmissible comme tous autres biens, sauf qu'elle ne peut être vendue par lots ou partagée sans une autorisation préalable émanée aussi d'un décret en Conseil d'Etat (art. 7).

La mine concédée est un *immeuble* (art. 8) (1) et forme dé-

(1) L'article 8 énumère un certain nombre de meubles qui deviennent immeubles par destination, notamment les chevaux attachés aux travaux intérieurs de la mine.

Digitized by Google

sormais une propriété nouvelle, *distincte* de la surface, même quand elle est concédée au propriétaire même de la surface. Il en résulte qu'il y a ainsi deux immeubles superposés, le fonds et le tréfonds, chacun d'eux susceptible séparément d'hypothèque (art. 19).

L'acte de concession purge, en faveur du concessionnaire, tous les droits des propriétaires de la surface et des inventeurs ou de leurs ayants-droit (art. 17).

Mais la loi réserve aux propriétaires de la surface des droits sur les produits de la mine concédée (art. 6); ces droits sont réglés sous la forme fixée par l'acte de concession (art. 42 L. 1880). Ordinairement le concessionnaire, propriétaire de la mine, est tenu de payer au propriétaire de la surface, à titre d'indemnité pour la perte du tréfonds enlevé à ce dernier, une *redevance annuelle*, fixée par l'acte de concession, à tant 0/0 des bénéfices.

Cette redevance a cela de particulier qu'elle est une sorte d'appendice de la surface, qu'elle a un caractère *immobilier*, comme la surface dont elle est l'accessoire et dont elle suit le sort. Aussi les créanciers hypothécaires de la surface pourront exercer leur droit de préférence sur cette redevance, considérée comme une partie intégrante de la surface elle-même et s'ajoutant à la valeur de celle-ci (art. 18).

Droits et obligations du concessionnaire résultant de l'exploitation de la mine. — La mine n'est concédée que pour être exploitée dans l'intérêt public. Aussi la loi fournit au concessionnaire le moyen de réaliser efficacement l'exploitation de sa propriété. Il peut, en effet :

1° Se faire autoriser, par arrêté du préfet, à *occuper* dans le périmètre de sa concession, les terrains nécessaires à l'exploitation de sa mine, à la préparation métallique des minerais et au lavage des combustibles, à l'établissement des routes ou à celui des chemins de fer ne modifiant pas le relief du sol; sauf indemnité réglée par les tribunaux civils d'après le mode indiqué par l'article 43 modifié par la loi de 1880 (1);

2° Obtenir, comme nous l'avons vu, par un décret en Conseil d'Etat, une déclaration d'utilité publique, autorisant à son profit une *expropriation*, soit pour des canaux et des chemins de fer modifiant le relief du sol à exécuter dans l'inté-

(1) Cette indemnité, très légitime, s'ajoute à la redevance dont le principe est, au contraire, sujet à critique, puisqu'elle ne correspond souvent à aucun préjudice causé (en ce sens, M. Berthélemy, à son cours).

Digitized by Google

rieur du périmètre, soit pour canaux, chemins de fer, routes, puits et galeries à exécuter en dehors du périmètre. Cette expropriation est régie par la loi du 3 mai 1841 que nous avons étudiée (art. 44 d'après L. 1880).

Certaines obligations lui sont imposées. Il doit, notamment :

1° Payer à l'Etat une redevance *annuelle* qui est perçue comme contribution foncière et se compose de deux éléments : 1° d'un droit fixe de 10 francs par kilomètre carré; 2° d'un droit proportionnel au produit de l'extraction, droit réglé par la loi annuelle du budget et qui ne peut excéder 5 0/0 du produit net (art. 33-40);

2° Concourir aux travaux d'*asséchement*, lorsque plusieurs mines sont inondées, et payer les taxes qui seraient établies par le syndicat des concessionnaires, conformément à la loi du 27 avril 1838 sur l'asséchement des mines (art. 47 à 50);

3° Subir la surveillance de l'administration et même celle des délégués à la sécurité des ouvriers mineurs, institués par la loi du 8 juillet 1890.

— La concession de la mine peut être retirée au concessionnaire lorsqu'il restreint ou suspend son exploitation de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs et aussi dans le cas où le concessionnaire refuse de payer les taxes établies, pour l'asséchement des mines inondées. Le retrait est prononcé par le ministre, sauf recours au Conseil d'Etat par la voie contentieuse (art. 49 L. 1810 et art. 6 L. 27 avril 1838).

Contentieux relatif aux mines. — Les difficultés qui s'élèvent à l'occasion des mines donnent lieu tantôt à la compétence de l'autorité judiciaire, tantôt à la compétence de l'autorité administrative.

Les tribunaux civils sont compétents pour statuer :

Sur les indemnités qui peuvent être dues par une mine à une autre mine, à raison des dommages provenant de l'exploitation (art. 45 et 87 L. 1810);

Sur les indemnités à payer par le concessionnaire de la mine, en cas de dommages causés, par suite de travaux intérieurs, à la propriété superficiaire, ou en cas d'occupation des terrains de la surface (art. 15 et 43, d'après L. 1880). Mais s'il y avait lieu à une expropriation, il est bien entendu que c'est le jury qui serait compétent pour fixer l'indemnité (art. 44);

Digitized by Google

Sur l'application, mais non sur l'interprétation, de l'acte de concession (1).

Le Conseil de préfecture, par application des principes sur sa compétence en matière d'impôts directs et de travaux publics, est chargé de statuer :

1° D'une part, sur les demandes en décharge ou réduction de la redevance due à l'Etat et qui est assimilée à l'impôt foncier (art. 37 L. 1810); et sur les demandes en dégrèvement des taxes dues à l'occasion des travaux d'asséchement (art. 5 L. 27 avril 1838);

2° D'autre part, sur les indemnités dues par le concessionnaire de la mine, à raison des recherches ou travaux *antérieurs* à l'acte de concession (art. 46 L. 1810); et sur les réclamations relatives à l'exécution des travaux d'asséchement (art. 5 L. 27 avril 1838).

S'il s'agit de réprimer les contraventions aux lois et règlements en matière de mines, les peines, suivant que les amendes dépassent ou non 15 francs, sont appliquées par les tribunaux correctionnels ou de simple police.

Minières. — Les minières, définies limitativement par la loi de 1810 (art. 3), comprennent : les minerais de fer dits d'alluvion, les terres pyriteuses propres à être converties en sulfate de fer, les terres alumineuses et les tourbes.

La loi de 1810 permettait au propriétaire du sol, à la suite d'une simple déclaration au préfet, d'extraire à ciel ouvert, dans son fonds, tout le minerai de fer qu'il pouvait enlever, mais à la condition de fournir aux maîtres de forges le minerai de fer dont ils avaient besoin; sinon ceux-ci lui étaient substitués, à charge de lui payer une indemnité. Cette servitude au profit des maîtres de forges a été abrogée par une loi du 9 mai 1866, qui, en outre, a permis au propriétaire d'exploiter au moyen de travaux souterrains de minime importance.

La loi du 27 juillet 1880 a restreint le droit d'exploitation réservé au propriétaire.

Pour déterminer les conditions d'exploitation, il faut distinguer :

(1) C'est ainsi que la Cour de cassation a décidé que s'il s'élève des difficultés d'interprétation sur l'acte de concession à l'occasion des droits attribués au propriétaire de la surface, c'est à l'autorité administrative (c'est-à-dire au Conseil d'État) à interpréter le décret de concession (C. cass., 16 mai 1893).

Digitized by Google

Si l'exploitation des minières doit avoir lieu à ciel ouvert, le propriétaire est tenu, avant de commencer ses travaux, d'en faire la *déclaration* au préfet. Cette disposition s'applique aux minerais de fer en couches et filons.

Si l'exploitation doit être souterraine, elle ne peut avoir lieu qu'avec une *permission* du préfet (art. 57 modifié par L. 1866).

Enfin si l'exploitation à ciel ouvert est impossible et nécessite l'établissement de puits, galeries et travaux d'art ou qu'étant possible, elle doive durer peu d'années et rendre ensuite impossible l'exploitation avec puits et galeries, elle est soumise aux règles de la *concession* de mines (art. 68 et 69).

Lorsqu'après une concession de mine de fer, le ministre des Travaux publics interdit aux propriétaires de minières de continuer une exploitation qui ne pourrait se prolonger sans rendre ensuite impossible l'exploitation avec puits et galeries régulières, le concessionnaire de la mine est tenu d'indemniser les propriétaires de minières dans la proportion du rèvenu net qu'ils en tiraient. — Un décret rendu en Conseil d'Etat peut, alors même que les minières sont exploitables à ciel ouvert ou n'ont pas encore été exploitées, autoriser la réunion des minières à une mine sur la demande du concessionnaire. Dans ce cas, le concessionnaire de la mine doit indemniser le propriétaire de la minière par une redevance équivalente au revenu net que le propriétaire aurait pu tirer de l'exploitation et qui est fixée par les tribunaux civils (art. 70 modifié par L. 27 juillet 1880).

— En ce qui concerne spécialement les *tourbières*, elles ne peuvent être exploitées que par le propriétaire, ou de son consentement (art. 83); mais le propriétaire ne peut exploiter qu'après avoir fait une déclaration à la préfecture et obtenu l'*autorisation* (art. 84 et 85).

Carrières. — L'exploitation des carrières a lieu en vertu d'une simple *déclaration* faite au maire et transmise au préfet. Elle est soumise à la surveillance de l'administration et à l'observation des lois et règlements.

Si elle est exploitée à ciel ouvert, la surveillance appartient aux autorités ordinaires. Si elle est exploitée par galeries souterraines, la police et la surveillance s'exercent comme en matière de mines.

Digitized by Google

Dans l'intérieur de Paris toute exploitation de carrière souterraine est interdite (art. 81 et 82 L. 27 juillet 1880).

— Conformément à l'art. 81 de la loi de 1880, les règlements généraux ont été remplacés, depuis 1892, dans les départements, par des règlements locaux rendus sous forme de décrets en Conseil d'Etat. (Voir notamment le D. du 8 février 1892 pour le département de l'Ain).

Marais.

Nous avons vu que le desséchement des marais, mesure d'intérêt agricole et de salubrité, pouvait être fait par les propriétaires réunis en associations syndicales libres ou autorisées.

A défaut d'associations syndicales, le gouvernement a le droit de concéder le desséchement à des tiers ou de l'opérer lui-même, à la charge par les propriétaires de payer une indemnité pour la plus-value directe dont ils auront profité à la suite des travaux. C'est une grave limitation au droit de propriété.

Le desséchement des marais est réglé par la loi du 16 septembre 1807 dont nous avons eu souvent l'occasion de parler, parce qu'elle est une loi générale sur les travaux publics et qu'elle contient une foule de dispositions autres que celles relatives au desséchement.

Les travaux de desséchement sont ordonnés par un *décret* du chef du pouvoir exécutif (art. 1 L. 1807). — Ils sont exécutés par l'Etat ou par des concessionnaires (art. 2). Mais en cas de concession, les propriétaires du sol, à la différence de ce qui a lieu pour les mines, sont préférés à tous autres, s'ils s'engagent à exécuter le desséchement dans les délais fixés et conformément aux plans adoptés par le gouvernement (art. 3 et 4).

La concession du desséchement est faite par un *décret en Conseil d'Etat* (art. 5). Il n'y aurait lieu de recourir à l'expropriation qu'autant qu'elle serait devenue nécessaire par suite de l'opposition persévérante des propriétaires ou que l'exécution des travaux serait empêchée par des obstacles naturels (art. 24); mais cette expropriation aurait lieu d'après les règles tracées par la loi du 3 mai 1841; néanmoins, le jury chargé de fixer l'indemnité serait un jury de quatre

Digitized by Google

membres, comme en matière de chemins vicinaux (art. 26 L. 21 juin 1865 sur les associations syndicales).

— Que le desséchement soit entrepris par l'Etat ou qu'il ait fait l'objet d'une concession à un tiers, il y a lieu à une estimation des terrains *avant* le desséchement et à une autre estimation faite *après* l'opération du desséchement.

L'estimation qui précède les travaux est faite par trois experts, dont l'un est nommé par les propriétaires réunis en un *syndicat* de trois à neuf membres pris parmi les plus imposés, l'autre, par le concessionnaire et le troisième, désigné par le préfet (1).

Les experts divisent les terrains en différentes classes (de 5 à 10 classes). Le classement est soumis à l'approbation du préfet et le plan en est déposé à la préfecture, pendant un mois. Si des réclamations sont formées dans le délai, elle sont jugées par le Conseil de préfecture. Les deux premiers experts procèdent ensuite à l'évaluation de chaque classe, en présence du tiers expert qui les départage en cas de désaccord. Le procès-verbal de l'évaluation est aussi déposé pendant un mois à la préfecture et les réclamations, s'il s'en élève, sont également jugées par le Conseil de préfecture (art. 7-15).

Après l'achèvement des travaux et leur réception, il est procédé par les experts et les ingénieurs à une nouvelle classification et à l'estimation définitive des terrains desséchés, dans les mêmes formes que pour la première estimation. En cas de réclamation, le Conseil de préfecture statue (art. 17, 18) (2).

(1) Si le desséchement est fait par l'Etat, le préfet nomme le second expert et le tiers expert est nommé par le ministre des Travaux publics.

(2) Pour le *jugement* des réclamations relatives à cette double expertise, le Conseil de préfecture a été substitué, par l'art. 26 de la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales, à la commission spéciale de 7 membres nommée par décret. Les commissions de desséchement de marais et celles d'endiguement n'ont plus que des attributions *administratives*. — Mais nous avons vu, en étudiant les attributions contentieuses du Conseil de préfecture, qu'à l'occasion d'une plus-value créée par des travaux publics, une indemnité pourrait être réclamée par *voie d'action*, jusqu'à concurrence de la moitié de la plus-value pourvu qu'un décret en Conseil d'Etat l'ait décidé (art. 30-33 L. 16 septembre 1807). Dans ce cas, la commission de 7 membres instituée par décret est chargée de fixer le montant de l'indemnité de plus-value et elle exerce alors une véritable attribution contentieuse; sa décision donnerait lieu à un recours contentieux, en appel, devant le Conseil d'Etat, comme la décision d'un Conseil de préfecture.

Digitized by Google

La différence entre l'estimation qui a précédé et celle qui a suivi les travaux indique le montant de la plus-value qui a été créée.

C'est sur cette *plus-value* que les propriétaires ont à payer une indemnité aux concessionnaires ou à l'Etat.

Pour les concessionnaires, cette indemnité consiste dans une portion de la plus-value, qui est déterminée par le décret de concession. — Pour l'Etat qui ne doit pas chercher à réaliser des profits, l'indemnité est fixée de manière à le rembourser seulement de ses dépenses; de telle sorte que si la plus-value est supérieure aux dépenses faites, les propriétaires ne doivent que le remboursement des dépenses (art. 19 et 20).

Modes de libération de l'indemnité de plus-value. — Les propriétaires ont trois moyens de s'acquitter de l'indemnité par eux due :

1° En payant un capital en argent ;

2° En constituant une rente de 4 0/0 dont le capital représenté par vingt-cinq fois les arrérages sera toujours remboursable, *même par fractions* d'au moins un dixième;

3° En abandonnant une partie des terrains desséchés, d'après la dernière estimation (art. 21 et 22). Cette *datio in solutum* est encore favorisée, car elle ne donne lieu qu'à un droit fixe de 1 franc.

Ces facilités de libération ont été accordées par respect pour le droit de propriété; elles ont été l'objet de critiques assez fondées, car elles ne sont pas faites pour encourager les entreprises et attirer les concessionnaires.

— Les indemnités dues aux concessionnaires ou à l'Etat sont garanties par un privilège sur les immeubles jusqu'à concurrence de la plus-value créée par les travaux, privilège analogue à celui qui est accordé aux architectes et ouvriers par l'article 2110 du Code civil. Les créanciers de l'indemnité conservent leur privilège par la transcription, au bureau du conservateur des hypothèques, de l'acte de concession ou du décret ordonnant le desséchement au compte de l'Etat (art. 23); mais, pour éviter des frais, on n'exige pas la transcription des procès-verbaux d'expertise.

Digitized by Google

SERVITUDES D'UTILITÉ PUBLIQUE.

On entend par servitudes d'utilité publique certaines charges imposées par la loi à la propriété et qui ont pour objet l'utilité publique (art. 649-650 C. civ.). A la rigueur ces charges constituent plutôt des obligations légales, car elles forment le droit commun de la propriété et, à la différence des véritables servitudes ou services fonciers (art. 637 C. civ.), elles ne supposent pas toujours un rapport entre deux héritages et elles consistent souvent à faire et non à souffrir ou à ne pas faire. Quoi qu'il en soit, l'expression de servitudes est consacrée pour désigner les charges ou obligations imposées par la loi dans un but d'utilité publique.

Les servitudes d'utilité publique sont nombreuses et variées. Nous étudierons les plus importantes, c'est-à-dire celles qui se réfèrent :

1° à l'exécution des travaux publics;

2° au domaine public, particulièrement aux grandes routes, aux chemins de fer et au domaine public militaire.

1. *Servitudes relatives à l'exécution des travaux publics.*

La servitude d'utilité publique la plus importante est celle qui concerne l'occupation de terrains, le droit de fouilles et d'extraction de matériaux pour l'exécution de travaux publics.

Occupation de terrains. — Fouilles et extraction de matériaux. (Loi du 29 décembre 1892). Afin de rendre l'exécution des travaux publics plus facile et plus économique, la loi permet aux agents de l'administration, aux entrepreneurs ou concessionnaires de travaux publics, d'occuper temporairement les terrains des particuliers et d'y pratiquer des fouilles et des extractions de matériaux pour la confection ou la réparation des chemins, canaux et autres ouvrages publics. C'est à ce droit que se réfère l'article 650 du Code civil.

Cette espèce de servitude a été établie par d'anciens règlements, notamment par les arrêts du Conseil de 1755 et 1780 maintenus en 1791 par l'Assemblée constituante et confirmés par l'art. 650 du Code civil. Elle a été consacrée ensuite par

Digitized by Google

la loi du 16 septembre 1807 sur le desséchement des marais (art. 55 et 56) et spécialement appliquée aux chemins vicinaux par la loi du 21 mai 1836 (art. 17), aux chemins de fer, par la loi du 15 juillet 1845 (art. 3) et aux chemins ruraux par la loi du 20 août 1881 (art. 14).

Elle est actuellement réglementée, d'une manière générale, pour *tous les travaux publics, civils* ou *militaires*, exécutés pour le compte soit de l'État, soit du département, soit de la commune, par la loi du 29 décembre 1892, intitulée loi sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics.

Cette loi de 1892 a eu pour but de donner plus de garanties à la propriété privée; elle a généralisé, en les complétant, les règles et les formalités déjà prescrites par le décret du 8 février 1868, pour l'occupation temporaire des terrains nécessaires à l'exécution des travaux dépendant du ministère des Travaux publics.

— Cette loi distingue les opérations nécessaires à l'étude des projets de travaux publics et celles qui ont pour objet l'occupation temporaire, les fouilles ou extractions de matériaux nécessaires à leur exécution.

§ I. Opérations nécessaires a l'étude des projets de travaux publics. — Le législateur établit des règles nouvelles de protection en vue des opérations nécessaires à l'*étude* des projets de travaux publics.

Pour l'exécution de ces opérations, les agents de l'administration ou ceux auxquels elle délègue ses droits ne peuvent pénétrer dans les propriétés privées qu'en vertu d'un *arrêté du préfet* indiquant les communes sur le territoire desquelles des études doivent être faites. — L'arrêté est affiché à la *mairie* de ces communes, au moins dix jours avant et doit être représenté à toute réquisition. — L'introduction des agents de l'administration ou des particuliers qu'elle a délégués ne peut être autorisée à l'*intérieur* des maisons d'habitation. S'il s'agit d'autres propriétés *closes*, elle ne peut avoir lieu que cinq jours après une *notification individuelle* au propriétaire ou, en son absence, au gardien de la propriété; à défaut de gardien connu demeurant dans la commune, le délai ne court qu'à partir de la notification au propriétaire faite en la mairie. Ce délai expiré, si personne ne se présente pour permettre l'accès, lesdits agents ou particuliers peuvent entrer avec l'assistance du *juge de paix*. — En

Digitized by Google

tous cas, défense est faite d'abattre des arbres fruitiers, d'ornement ou de haute futaie, sans qu'il y ait un accord amiable sur leur valeur ou qu'à défaut il ait été procédé à une constatation contradictoire destinée à fournir les éléments nécessaires pour l'évaluation du dommage.

A la fin de l'opération, tout dommage causé par les études est réglé entre le propriétaire et l'administration par le Conseil de préfecture, dans les formes indiquées par la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant le Conseil de préfecture (art. 1).

§ II. Occupation temporaire. Fouilles et extraction de matériaux. — En ce qui concerne l'*occupation temporaire* d'un terrain, soit pour en extraire ou y ramasser des matériaux, soit pour y fouiller ou y faire des dépôts de terre, soit pour tout autre objet relatif à l'exécution des travaux publics, civils ou militaires, elle ne peut avoir lieu que sous certaines conditions. A cet égard la loi de 1892 détermine : 1° les terrains qui ne peuvent être soumis au droit d'occupation; 2° les formalités à remplir pour l'exercice de ce droit; 3° le mode d'évaluation de l'indemnité qui sera réglée par le Conseil de préfecture; 4° la sanction pénale relative au droit d'extraction de matériaux.

I. Terrains auxquels ne peut s'appliquer le droit d'occupation. — En principe, tous les terrains peuvent être l'objet d'une occupation temporaire pour l'exécution des travaux publics.

Par exception, par respect pour l'habitation et ses dépendances, la loi soustrait au droit d'occupation temporaire l'intérieur des propriétés *attenant* aux habitations et *closes* par des murs ou des clôtures équivalentes, suivant les usages du pays. La loi de 1892 adoptant, à cet égard, la jurisprudence la plus récente du Conseil d'Etat, met fin aux difficultés auxquelles avait donné lieu l'interprétation des arrêts du Conseil de 1755 et 1780. Pour qu'un terrain soit exempt du droit d'occupation temporaire, il faut la réunion de deux conditions : 1° qu'il soit *attenant* à une habitation ; 2° qu'il soit *clos*, soit par un mur, soit par une clôture équivalente, suivant les usages du pays (art. 2 L. 1892).

La loi se montre ainsi plus difficile pour l'occupation temporaire que pour la servitude précédente relative aux opérations d'études des projets de travaux publics. Elle exempte,

Digitized by Google

en effet, de la servitude d'occupation les terrains qui sont à la fois clos et attenant aux habitations; elle n'exempte, au contraire, des opérations nécessaires aux études des projets que l'intérieur des maisons; de telle sorte qu'elle y soumet les terrains clos, même attenant aux habitations, pourvu qu'une notification individuelle ait été préalablement faite au propriétaire (1).

II. Formalités a remplir pour l'occupation temporaire. — Le droit d'occupation temporaire ne peut être exercé qu'après des formalités protectrices de la propriété. Sur ce point, la loi de 1892 s'est inspirée du décret de 1868, édicté spécialement pour le ministère des Travaux publics, et en y ajoutant des garanties plus efficaces. Cette procédure préalable à l'occupation comprend : un arrêté d'autorisation du préfet — sa notification individuelle au propriétaire — une constatation de l'état des lieux.

Arrêté du préfet. — L'occupation temporaire doit être autorisée par un arrêté du préfet.

Cet arrêté indique : le nom de la commune où le territoire est situé, les numéros que les parcelles portent sur le plan cadastral, le nom du propriétaire d'une façon précise; les travaux à raison desquels l'occupation est ordonnée, les surfaces sur lesquelles elle doit porter, la nature et la durée de l'occupation et la voie d'accès. — Un plan parcellaire, désignant par une teinte les terrains à occuper, est annexé à l'arrêté, à moins que l'occupation n'ait pour but exclusif le *ramassage* des matériaux (art. 3).

Ampliation de l'arrêté et du plan annexé est adressée par le préfet au chef du service public compétent et au maire de la commune, sauf au chef de service à remettre lui-même une copie de l'arrêté à tout délégué de l'administration.

Notification individuelle au propriétaire. — Le maire *notifie* l'arrêté du préfet au *propriétaire*, ou si celui-ci n'est pas domicilié dans la commune, au fermier, locataire, gardien ou régisseur de la propriété, en y joignant une copie du plan

(1) Il y a une certaine analogie entre la servitude d'occupation pour l'exécution de travaux publics et celle établie par la loi de 1810 pour la recherche des mines et dont nous avons parlé plus haut. La loi de 1810 sur les mines est plus sévère.

Digitized by Google

parcellaire. S'il n'y a personne dans la commune ayant qualité pour recevoir la notification, celle-ci est valablement faite par lettre chargée adressée au dernier domicile connu du propriétaire. L'arrêté et le plan parcellaire restent déposés à la mairie pour être communiqués sans déplacement aux intéressés, sur leur demande (art. 4).

Constatation préalable des lieux. — Avant toute occupation du terrain désigné et à défaut de conventions amiables, le chef de service (ou la personne à laquelle l'administration a délégué ses droits) fait au propriétaire une *notification* par lettre *recommandée*, l'invitant à se trouver sur les lieux à un jour et à une heure déterminés, pour procéder contradictoirement à la constatation de l'état des lieux. En même temps, il informe par écrit le maire de la commune de la notification par lui faite au propriétaire. Si celui-ci n'est pas domicilié dans la commune, la notification est faite conformément à l'article 4. Il doit y avoir un intervalle de *dix jours* au moins entre la notification et la visite des lieux (art. 5) (1).

— Quand l'occupation temporaire a pour objet exclusif le *ramassage* des matériaux à la surface du sol, les notifications individuelles sont remplacées par des notifications collectives par voie d'affichage et de publication à son de caisse ou de trompe dans la commune. En ce cas, le délai de dix jours court du jour de l'affichage (art. 6).

A défaut par le propriétaire de se faire représenter sur les lieux, le maire lui désigne d'office un représentant pour opérer contradictoirement avec celui de l'administration ou de son délégué.

Le procès-verbal de l'opération qui doit fournir les *éléments* nécessaires pour *évaluer le dommage* est dressé en trois expéditions destinées, l'une à être déposée à la mairie, et les deux autres à être remises aux parties intéressées.

Si les parties ou leurs représentants sont d'accord, les travaux autorisés par l'arrêté peuvent être commencés aussitôt. En cas de désaccord sur l'état des lieux, la loi de 1892 permet à la partie la plus diligente de saisir le Conseil de préfecture et les travaux ne pourront commencer qu'après que le Conseil de préfecture aura rendu sa décision (art. 7).

(1) Sauf l'application de la loi du 30 mars 1831, sur les travaux urgents de fortifications.

Digitized by Google

Péremption de l'arrêté et durée extrême de l'occupation. — Afin que le propriétaire ne soit pas exposé indéfiniment à subir les atteintes à son droit de propriété, la loi de 1892 décide :

1° Que tout arrêté autorisant des *études* ou une *occupation temporaire* est périmé de plein droit, s'il n'est suivi d'exécution dans les *six mois* de sa date ;

2° Que l'occupation des terrains ou des carrières nécessaires à l'exécution des travaux publics, ne peut être ordonnée pour un délai supérieur à *cinq années* et que si l'occupation doit se prolonger au delà de ce délai, l'administration, à défaut d'accord amiable, devra procéder à l'expropriation qui pourra aussi être réclamée par le propriétaire dans les formes prescrites par la loi du 3 mai 1841 (art. 9. — Voir art. 14 et 55 L. 3 mai 1841).

III. Règles relatives a l'indemnité. — Aussitôt après la fin de l'occupation temporaire et à la fin de chaque campagne, si les travaux doivent durer plusieurs années, la partie la plus diligente, à défaut d'accord amiable sur l'indemnité, saisit le Conseil de préfecture pour obtenir le règlement de cette indemnité, conformément à la loi du 22 juillet 1889 (art. 10 L. 1892).

Divers ayants-droit. — Divers ayants-droit peuvent avoir à réclamer une indemnité. La loi de 1892, s'inspirant de la jurisprudence du Conseil d'Etat et des dispositions de la loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation, oblige le propriétaire à mettre en cause ou à faire connaître à la partie adverse, soit par la *demande* introductive d'instance, soit dans le délai de *quinzaine* à partir de l'assignation qui lui est donnée, les fermiers, les locataires, les colons partiaires, ceux qui ont des droits d'usufruit ou d'usage tels qu'ils sont réglés par le Code civil et ceux qui peuvent réclamer des servitudes résultant des titres mêmes du propriétaire ou d'autres actes dans lesquels il serait intervenu ; sinon, il reste *seul charge* envers eux des indemnités qu'ils pourraient réclamer (art. 11).

Néanmoins, en cas d'*insolvabilité* du propriétaire, les tiers dénommés plus haut ont, pendant le délai de deux ans, un recours *subsidiaire* contre l'administration ou la personne qu'elle a déléguée dans ses droits, à moins que l'arrêté autorisant l'occupation ait été affiché dans la commune et in-

Digitized by Google

séré dans un journal de l'arrondissement, ou à défaut, dans un journal du département (art. 12).

Bases de l'évaluation de l'indemnité. — Dans l'évaluation de l'indemnité, il doit être tenu compte tant du dommage fait à la *surface* que de la *valeur des matériaux extraits*. La loi de 1892 apporte, à cet égard, un changement notable à la loi de 1807 qui n'accordait une indemnité pour les matériaux extraits qu'autant qu'une carrière *était déjà en exploitation*. On a observé, avec raison, que le propriétaire du sol est propriétaire du dessous comme du dessus (art. 552 C. civ.) et qu'on ne peut, sans violer son droit, lui refuser une indemnité pour des matériaux extraits du sol, même en l'absence d'une carrière déjà en exploitation. La valeur des matériaux est, du reste, estimée d'après les prix courants sur place, abstraction faite de l'existence et des besoins de la route pour laquelle ils sont pris ou des constructions auxquelles on les destine et en tenant compte des frais de découverte et d'exploitation. Les matériaux n'ayant d'autre valeur que celle qui résulte du travail du *ramassage* ne donnent lieu à une indemnité que pour le dommage causé à la surface (art. 13).

Par analogie de la règle établie par la loi du 3 mai 1841 (art. 51) en cas d'expropriation, la loi de 1892 décide que si l'exécution des travaux doit procurer une plus-value *immédiate* et *spéciale* à la propriété, cette plus-value doit être prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité (art. 14). Il faut conclure de cette règle que, de même qu'en cas d'expropriation, la plus-value ne pourrait avoir pour effet de priver le propriétaire de toute indemnité et que, dès lors, elle ne pourrait être compensée totalement avec le dommage causé.

Conformément aussi à l'article 52 de la loi du 3 mai 1841, la loi de 1892 dispose que les plantations et améliorations ne donneront lieu à aucune indemnité, lorsque, à raison de l'époque où elles auront été faites ou de toute autre circonstance, il peut être établi qu'elles ont été faites dans le *but* d'obtenir une indemnité plus élevée (art. 15).

Prescription de l'action en indemnité. — L'action en indemnité des propriétaires ou autres ayants-droit, pour toute occupation temporaire de terrains autorisée dans les formes prévues par la présente loi, est prescrite par un délai de

Digitized by Google

deux ans, à compter du moment ou cesse l'occupation. C'était déjà la prescription établie spécialement en matière de chemins vicinaux par la loi du 21 mai 1836 (art. 17).

Garanties du paiement des indemnités. — Pour le recouvrement des indemnités qui leur sont dues, les propriétaires et autres ayants-droit ont un *privilège* et sont préférés à tous les créanciers sur les fonds déposés dans les caisses publiques pour être délivrés aux entrepreneurs ou autres personnes déléguées dans les droits de l'administration dans les conditions de la loi du 25 juillet 1891 (1). En cas d'insolvabilité de ces personnes, ils ont même un recours *subsidiaire* contre l'administration qui doit les indemniser intégralement (art. 18).

IV. Sanction pénale relative a l'extraction de matériaux. — Le droit d'extraction de matériaux constitue une grave atteinte au droit de propriété. Aussi l'arrêt du Conseil de 1755 exigeait-il déjà que les matériaux extraits fussent employés aux travaux en vue desquels l'autorisation avait été accordée; mais cette disposition n'avait pas de sanction pénale. La loi de 1892, afin de protéger plus efficacement la propriété privée, punit correctionnellement d'une amende:

1° Le fait d'employer les matériaux, sans le consentement par écrit du propriétaire, soit à l'exécution de travaux privés, soit à l'exécution de travaux publics autres que ceux en vue desquels l'autorisation a été accordée;

2° Le fait d'avoir extrait des matériaux sans l'autorisation préalable de l'administration.

Cette amende, à l'exemple de celle établie déjà dans l'art. 144 du Code forestier, est fixée ainsi qu'il suit :

(1) La loi du 25 juillet 1891 étend à tous les travaux ayant le caractère de travaux publics l'application du décret du 26 pluviôse-28 ventôse an II qui, pour les travaux de l'Etat, conférait un privilège aux ouvriers et fournisseurs de matériaux.

En conséquence, cette loi décide qu'aucune saisie-arrêt ne peut être faite au préjudice des salaires dus aux ouvriers ou des sommes dues aux fournisseurs de matériaux ou autres objets ayant servi à la confection des ouvrages publics et que les salaires des ouvriers seront payés par préférence aux sommes dues aux fournisseurs.

Relativement aux indemnités dues aux propriétaires ou autres ayants-droit en vertu de la loi de 1892, elles sont ainsi payées par préférence aux salaires des ouvriers et aux sommes dues aux fournisseurs, car c'est la chose même du propriétaire qui a donné naissance aux créances privilégiées des ouvriers et fournisseurs.

Digitized by Google

Par charretée ou tombereau, de 10 à 30 fr., pour chaque bête attelée;

Par charge de bête de somme de 5 à 15 francs;

Par charge d'homme, de 2 à 6 fr.

La loi permet, du reste, l'application de l'article 463 du Code pénal sur les circonstances atténuantes (art. 16).

— La loi de 1892, reproduisant l'article 58 de la loi du 3 mai 1841, affranchit des droits de timbre et d'enregistrement les plans, procès-verbaux, certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en vertu de ses dispositions (art. 19).

Elle abroge enfin tous les textes antérieurs de loi, arrêts du Conseil, ordonnances, décrets et règlements qui lui seraient contraires, sauf la loi du 30 mars 1831 relative à l'expropriation et à l'occupation temporaire, en cas d'urgence, des propriétés privées nécessaires aux travaux de fortification (art. 20).

2. *Servitudes relatives au domaine public.*

Les servitudes intéressant le domaine public concernent principalement : l'alignement ; — les édifices menaçant ruine ; — les servitudes de grande voirie relatives aux rivières navigables et flottables, aux grandes routes et aux chemins de fer ; — les servitudes militaires.

L'alignement et la servitude concernant les édifices menaçant ruine sont des servitudes générales qui s'appliquent tant à la petite voirie qu'à la grande voirie ; les autres sont spéciales.

§ 1. Alignement. — L'alignement est la détermination, par voie de délimitation, de la ligne séparative de la voie publique et des propriétés riveraines.

L'alignement n'est pas un bornage ordinaire. Il en diffère sous deux rapports : 1° L'alignement est fait par l'autorité administrative. — Le bornage, au contraire, est fait par l'autorité judiciaire, toutes les fois qu'il n'y est pas procédé à l'amiable ; 2° L'alignement, comme l'indique son nom, autorise l'administration à opérer le redressement ou l'élargissement de la voie publique ; il emporte ainsi le droit de prononcer une *adjudicatio*, une attribution de propriété, comme dans l'action *finium regundorum* des Romains. — Le bornage,

Digitized by Google

au contraire, oblige l'autorité judiciaire à fixer les limites conformément aux titres et aux droits des parties; de telle sorte que le juge ne pourrait transférer la propriété de l'un des voisins à l'autre pour tracer une ligne séparative plus régulière, à la différence de ce qui avait lieu en droit romain.

L'alignement est ainsi *actuel* ou *futur*, suivant qu'il reconnaît et consacre les limites déjà existantes ou qu'il les modifie pour l'avenir.

— On procède à la délimitation de la voie publique et des propriétés privées, soit par alignement *général*, soit par alignement *partiel* ou *individuel*.

L'alignement *général* embrasse l'ensemble de la voie publique; il détermine la direction du chemin et la constate dans des plans généraux.

L'alignement *partiel* ou *individuel* est l'acte par lequel l'administration désigne à une personne déterminée la ligne séparative de la voie publique et de sa propriété, lorsqu'elle veut établir le long du chemin des constructions, plantations ou clôtures. L'alignement doit être délivré par écrit. Il doit être demandé, même quand il existe un plan général.

I. Autorités qui délivrent l'alignement individuel. — Les autorités chargées de délivrer l'alignement individuel varient suivant qu'il s'agit de la grande voirie, ou de la petite voirie, c'est-à-dire de la voirie urbaine et de la voirie vicinale et rurale.

Grande voirie. — En matière de *grande voirie*, l'alignement *individuel* est donné par le *préfet*, d'après les plans généraux approuvés par un *décret* rendu en *Conseil d'Etat*, à la suite d'une enquête de *commodo* et *incommodo*. A défaut de plans généraux, le préfet délivre l'alignement d'après les limites de la voie publique, telles qu'elles résultent des anciens règlements ou de l'usage immémorial.

Toutefois, une loi du 4 mai 1864 a chargé le *sous-préfet* de délivrer les alignements sur les routes nationales et départementales (et même sur les chemins vicinaux de grande communication), toutes les fois qu'il existe un plan d'alignement régulièrement approuvé.

Voirie urbaine. — En matière de *voirie urbaine*, le maire délivre les alignements partiels, conformément au plan gé-

Digitized by Google

général. Celui-ci, d'après la loi du 16 septembre 1807, était arrêté en Conseil d'État; mais depuis le décret de décentralisation du 25 mars 1852 (tableau A n° 50), il est arrêté par le préfet, après avoir été délibéré par le Conseil municipal (art. 68-7° L. 5 avril 1884). A défaut de plan général, le maire délivre l'alignement, en se conformant à l'état actuel des lieux, et, par suite, il ne pourrait forcer le propriétaire à reculement, ni redresser les plis et coudes (1).

Voirie vicinale et rurale. — En ce qui concerne la *voirie vicinale*, il faut distinguer les chemins vicinaux ordinaires et les chemins de grande communication et d'intérêt commun.

Pour les premiers, c'est-à-dire pour les chemins vicinaux ordinaires, c'est le *maire* qui délivre les alignements partiels.

Pour les seconds, c'est-à-dire pour les chemins vicinaux de grande communication et même d'intérêt commun (2), c'était le *préfet* qui délivrait les alignements partiels; mais depuis la loi du 4 mai 1864, c'est le *sous-préfet* qui est chargé de délivrer les alignements partiels, toutes les fois qu'il y a un plan général d'alignement.

Le plan général, d'après la loi du 10 août 1871, est arrêté par le Conseil général pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, et par la Commission départementale pour les chemins vicinaux ordinaires ou de petite vicinalité.

En ce qui concerne la *voirie rurale*, c'est-à-dire les chemins ruraux reconnus dont la police et la conservation sont

(1) Un arrêt de la Cour de cassation du 14 mars 1870 décide, en effet, qu'en l'absence d'un plan général d'alignement, le maire ne peut délivrer un alignement partiel qu'en se conformant aux limites actuelles de la voie publique et que si le particulier a été autorisé à avancer sur la voie publique, la commune peut revendiquer et exiger la démolition.

(2) L'article 9 de la loi de 1836 sur les chemins vicinaux déclare que les chemins vicinaux de *grande communication* sont sous l'autorité des préfets et la loi de 1864 qui attribue au sous-préfet le droit de délivrer les alignements, en cas de plan général, ne parle également que des chemins de grande communication. Néanmoins, depuis la loi du 10 août 1871, sur les Conseils généraux, qui a assimilé par diverses dispositions les chemins d'intérêt commun et les chemins de grande communication, on reconnaît généralement que les mêmes règles doivent les régir (arrêts du Conseil d'État des 29 décembre 1876 et 5 janvier 1877).

Digitized by Google

placées sous l'autorité municipale, c'est le maire qui délivre les alignements individuels, en vertu des plans d'alignement approuvés par la Commission départementale (art. 13 L. 20 août 1881).

A défaut de plan général, l'autorité chargée de delivrer l'alignement individuel doit toujours se conformer à l'état des lieux, comme en matière de voirie urbaine et de grande voirie.

II. Effets des plans généraux d'alignement. — L'alignement, ainsi que nous l'avons dit, n'est pas un simple bornage ayant seulement pour but de fixer la ligne séparative de la voie publique et de la propriété privée; il entraîne une servitude d'utilité publique et quelquefois même une expropriation *sui generis*.

Servitude résultant de l'alignement. — La *servitude* d'alignement impose à un riverain deux sortes de restrictions :

1° Il doit obtenir l'autorisation préalable de l'administration pour faire, le long de la voie publique, des constructions, des plantations ou clôtures; cette autorisation doit être demandée, même dans le cas où il existe un plan général d'alignement, qui sert alors de base à l'alignement individuel;

2° Il ne peut faire aucun travail *confortatif* à un mur de face qui, d'après l'alignement, serait sujet à *reculement*. — Il est même obligé, pour les travaux non confortatifs, d'obtenir une autorisation.

Expropriation et droit de préemption pour cause d'alignement. — Le plan général d'alignement peut élargir ou rétrécir en certains points la voie publique; il peut ainsi obliger le propriétaire à reculer ou à avancer, à céder du terrain ou à en prendre. En effet, il arrivera souvent : ou bien que la propriété riveraine empiétera sur le nouveau tracé de la voie publique, ou bien qu'elle se trouvera en dehors de ce tracé et à une certaine distance, c'est-à-dire en retraite de l'alignement.

Dans le premier cas, c'est-à-dire quand la propriété empiète sur la voie publique, telle qu'elle est déterminée par le nouveau tracé, la partie retranchable, s'il s'agit de terrains *non bâtis*, est immédiatemt transférée au domaine public, sauf indemnité. L'alignement opère ainsi une attri-

Digitized by Google

bution de propriété, une *expropriation sui generis* (1). Si la propriété sujette à reculement est une *maison*, comme le propriétaire ne peut faire aucun travail confortatif au mur de face, le terrain sera incorporé au domaine public lorsque la maison viendra à tomber par vétusté ou qu'elle sera démolie volontairement, ou même forcément pour cause de sécurité publique, et l'indemnité sera due seulement pour la valeur du terrain délaissé, mais non pour le préjudice éprouvé par suite de la ruine ou de la destruction de la maison (art. 50 L. 16 septembre 1807 sur le desséchement des marais et autres travaux publics) (2).

Dans le second cas, c'est-à-dire quand la propriété riveraine est en retraite de l'alignement, le propriétaire a le droit de *préemption* pour acquérir, de préférence à tous autres, le terrain libre qui se trouve entre le nouveau tracé d'alignement et sa propriété. L'exercice de ce droit n'est, dans ce cas, soumis à aucun délai. Spécialement pour la voirie urbaine, si le propriétaire riverain ne veut pas exercer ce droit, l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 autorise l'administration à le déposséder de l'ensemble de sa propriété, en lui en payant la valeur, telle qu'elle était avant l'entreprise des travaux.

L'indemnité due, soit au cas d'*expropriation*, soit au cas de l'exercice du droit de *préemption*, est fixée par le jury ordinaire pour la grande voirie et la voirie urbaine, confor-

(1) Cette expropriation, pour cause d'alignement, qui suppose l'élargissement ou le redressement de la voie publique, a lieu sans les formes de l'expropriation ordinaire et sans intervention de l'autorité judiciaire.

S'il s'agissait, au contraire de l'*ouverture* d'une voie nouvelle ou de travaux entraînant un élargissement collectif et *immédiat*, il faudrait recourir à la loi du 3 mai 1841 : soit pour la déclaration d'utilité publique par une loi ou un décret en Conseil d'Etat ; soit pour le prononcé de l'expropriation par jugement du tribunal civil ; soit pour le règlement de l'indemnité préalable par le jury ordinaire de douze membres. Spécialement, en matière de chemins vicinaux, nous avons vu que la décision du Conseil général ou de la Commission départementale, portant ouverture ou redressement d'un chemin vicinal, tient lieu de décret, quand il ne s'agit pas de terrains *bâtis*, et qu'en tout cas, le règlement de l'indemnité est fixé par un jury de 4 membres. Il en est de même, comme nous l'avons dit, pour les chemins ruraux reconnus, à la suite des décisions de la Commission départementale portant ouverture, redressement ou même élargissement d'un chemin rural.

(2) Il faut reconnaître que cette disposition de l'article 50 de la loi de 1807 est bien rigoureuse.

Digitized by Google

mément à un avis du Conseil d'Etat du 1er avril 1841, et par le juge de paix, sur rapport d'experts, pour la voirie vicinale, conformément à la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, ainsi que nous l'avons dit en parlant des décisions du Conseil général et de la Commission départementale, portant reconnaissance et fixation de la largeur des chemins vicinaux.

Pour les chemins ruraux reconnus, la décision de la Commission départementale portant simple élargissement donne lieu, comme nous l'avons vu, à une expropriation et l'indemnité est fixée par un petit jury de 4 membres. En cas de préemption, l'indemnité est réglée par le juge de paix sur rapport d'experts.

— En matière de *grande voirie*, la servitude et l'expropriation pour cause d'alignement résultent de l'arrêt du Conseil du 27 février 1765, maintenu par l'Assemblée constituante. En matière de *voirie urbaine*, elles ont été consacrées par la loi du 16 septembre 1807, dont nous venons de rappeler les principales dispositions. — Enfin, en matière de *chemins vicinaux*, la loi du 21 mai 1836 les a formellement reconnues dans les articles 15-21, contrairement à ce que décidait une jurisprudence antérieure.

— Le droit de *préemption* établi par la loi de 1807 en matière de voirie *urbaine* a été consacré :

Pour la *grande voirie*, par la loi du 24 mai 1842;

Pour les chemins *vicinaux*, par la loi du 21 mai 1836;

Pour les chemins *ruraux*, par la loi du 20 août 1881.

Et, en cas d'*expropriation pour cause d'utilité publique*, lorsque les terrains soumis à l'expropriation n'ont pas reçu leur destination, par la loi générale du 3 mai 1841.

Nous en avons parlé à l'occasion de ces diverses lois.

III. Contentieux relatif a l'alignement. — Les arrêtés d'alignement ou les permissions de voirie peuvent être l'objet de réclamations de la part des particuliers, comme aussi l'inobservation des lois et règlements qui les concernent peut donner lieu à des poursuites de la part de l'administration.

— Les particuliers dont l'intérêt se trouve lésé peuvent recourir, par voie gracieuse, en suivant la hiérarchie administrative, pour obtenir la réformation de l'acte qui leur nuit.

Si leur droit est violé, soit parce qu'il y a refus de déli-

Digitized by Google

vrance d'un alignement, soit parce que l'alignement n'est pas délivré en conformité d'un plan général, le recours par la voie contentieuse leur est ouvert, même devant le Conseil d'Etat, pour cause d'excès de pouvoir (C. d'Etat, 17 janvier 1890). — Toutefois, en matière de voirie urbaine, l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807 n'autorise contre les arrêtés du maire qu'un recours par voie administrative devant le Conseil d'État, qui statue sur le rapport du ministre de l'Intérieur.

Les réclamations des particuliers, quant aux conséquences de l'alignement régulièrement délivré, peuvent avoir pour objet une demande d'indemnité. Cette indemnité, en cas de dépossession, est, ainsi que nous l'avons dit, fixée par le jury d'expropriation en matière de grande voirie et de voirie urbaine, et par le juge de paix, sur rapport d'experts, en matière de chemins vicinaux.

— L'inobservation des lois et règlements sur l'alignement constitue une *contravention* réprimée par des peines et des juridictions diverses.

En matière de *grande voirie*, le Conseil de préfecture prononce l'amende, fixée à 300 francs par l'arrêt du Conseil de 1765, contre le propriétaire qui a construit sans avoir demandé un alignement ou qui, sans autorisation, a fait des travaux, confortatifs ou non. En outre, lorsque la construction empiète sur la voie publique ou lorsque des travaux *confortatifs* ont été faits à un mur de face sujet à reculement, le Conseil de préfecture doit en ordonner la démolition. C'est l'application à l'alignement de sa double compétence *civile* et *pénale* en matière de grande voirie. Mais le Conseil d'Etat n'ordonne pas la démolition, si la construction n'empiète pas sur la voie publique ou si des travaux non confortatifs ont été faits à un mur de face sujet à reculement (C. d'Etat, 16 mai 1879). En outre, il décide qu'aucune autorisation n'est exigée pour des travaux intérieurs faits sur la partie retranchable, du moment où ils n'ont pas pour effet de réconforter le mur de face (C. d'Etat, 9 décembre 1864).

En ce qui concerne la *voirie vicinale*, le Conseil de préfecture a une compétence *civile* pour statuer sur les *anticipations* commises sur les chemins vicinaux et pour ordonner la démolition. C'est une extension, admise par la jurisprudence, du texte de la loi du 9 ventôse an XIII, qui ne parle que des anticipations commises par *plantations*. En tout cas,

Digitized by Google

le Conseil de préfecture n'a pas de juridiction répressive, et c'est le tribunal de simple police qui est chargé d'appliquer l'amende de simple police à la contravention commise sur les chemins vicinaux.

En matière de *voirie urbaine*, le tribunal de simple police est chargé de condamner non seulement à l'amende de 1 franc à 5 francs édictée par l'article 471, n° 5, du Code pénal, mais encore à la démolition *de la besogne mal plantée*, comme disait l'édit de 1607. Quand il s'agit d'une construction qui empiète sur la voie publique, la démolition doit en être ordonnée. Faut-il décider de même pour tous les travaux de réparations faits sans autorisation à un mur de face sujet à reculement? La jurisprudence de la Cour de cassation, plus sévère que celle du Conseil d'Etat en matière de grande voirie, ne fait aucune distinction entre les travaux confortatifs ou non, et décide que dans tous les cas, le tribunal de simple police doit ordonner la destruction des travaux, même non confortatifs (C. cass., 3 janvier 1874). — C'est dans le même esprit que la Cour de cassation exige une autorisation pour construire, même en retraite de l'alignement (C. cass., 20 juin 1864, 27 juillet 1876).

Cette divergence entre la jurisprudence de la Cour de cassation, en matière de petite voirie, et celle du Conseil d'Etat, en matière de grande voirie s'explique, parce que l'édit de 1607, relatif à la voirie urbaine, n'est pas conçu dans les mêmes termes que l'arrêt du Conseil de 1765, en matière de grande voirie.

§ II. Édifices menaçant ruine. — Dans un intérêt de police et de sécurité de la voie publique, la démolition d'un édifice menaçant ruine peut être ordonnée.

En matière de grande voirie, le préfet a ce droit, en vertu du pouvoir général de police qui lui est confié à l'effet de prendre toutes les mesures intéressant la sûreté publique.

En matière de petite voirie, c'est-à-dire de voirie urbaine et rurale, le maire est investi du même pouvoir, en vertu de la loi du 5 avril 1884, qui comprend parmi les objets de la police municipale « la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine » (art. 97-1°), et enfin de la loi du 21 juin 1898 sur la police rurale (art. 3 à 6); toutefois, le maire n'a ce pouvoir qu'en ce qui concerne les édifices en bordure de la voie publique (art. 3 L. 1898).

L'arrêté prescrivant la réparation ou la démolition du bâtiment est notifié au propriétaire, qui doit, s'il conteste le

Digitized by Google

péril, désigner un expert chargé de procéder contradictoirement, et au jour fixé par l'arrêté, à la constatation de l'état du bâtiment et de dresser rapport.

Si, au jour indiqué, le propriétaire n'a ni fait cesser le péril ni désigné un expert, il sera passé outre à la visite par le seul expert de l'administration.

L'arrêté et les rapports d'experts sont transmis immédiatement au Conseil de préfecture : celui-ci, en cas de désaccord entre les deux experts, désigne un tiers expert et en cas d'une constatation unique, ordonne les vérifications qu'il juge nécessaires.

Le Conseil de préfecture statue sur le litige, fixe, s'il y a lieu, le délai pour l'exécution des travaux et peut autoriser le maire à y faire procéder d'office et aux frais du propriétaire, si cette exécution n'a pas eu lieu à l'époque prescrite. — Recours contre la décision peut être porté devant le Conseil d'Etat (art. 4 L. 21 juin 1898).

En cas de péril imminent, le maire fait nommer par le juge de paix un expert qui examine les bâtiments dans les 24 heures ; si l'expert constate l'urgence, le maire ordonne les mesures provisoires nécessaires et, faute d'exécution dans le délai imparti, fait même exécuter d'office et aux frais du propriétaire les mesures indispensables. — Il est ensuite procédé comme ci-dessus.

§ III. Servitudes de grande voirie. — En dehors de la servitude du chemin de *halage* et de *marchepied* qui grève les riverains des rivières navigables et flottables et de celle du marchepied établie dans l'intérêt des rivières flottables seulement à bûches perdues et dont nous avons parlé précédemment, plusieurs servitudes grèvent les riverains des grandes routes, et quelques-unes s'appliquent spécialement aux chemins de fer.

1. Servitudes relatives aux grandes routes. — Les riverains des grandes routes sont grevés de servitudes assez onéreuses établies, pour la plupart, par d'anciens règlements ou arrêts du Conseil du roi.

Ces servitudes consistent dans l'obligation :

1° De supporter le rejet des terres du curage des fossés, lequel curage, depuis 1825, est à la charge de l'administration (arrêt du Conseil du 3 mai 1720) ;

Digitized by Google

II. Servitudes relatives aux chemins de fer. — La loi du 15 juillet 1845, sur la police des chemins de fer, impose d'abord à l'administration ou aux concessionnaires l'obligation d'établir une clôture sur les deux bords de la voie et des barrières au croisement des chemins; mais des dispenses peuvent être accordées à cet égard par le préfet pour les chemins de fer d'intérêt local ou industriels (art. 20 et 22, L. 11 juin 1880), par le ministre des Travaux publics, sous certaines conditions, pour les chemins de fer d'intérêt général (L. 26 mars 1897).

La loi de 1845 établit, en outre, à la charge des riverains, deux classes de servitudes :

1° Les servitudes ordinaires de grande voirie et qui concernent : l'alignement, l'écoulement des eaux; l'occupation temporaire des terrains en cas de réparation ou l'extraction de matériaux; la distance à observer pour les plantations et l'élagage des arbres. — Remarquons que les propriétaires ne sont pas *tenus* de faire des plantations, ni de l'obligation d'essarter;

2° Des servitudes *exceptionnelles :* — Défense d'établir aucune construction, autre qu'un mur de clôture, dans une distance de deux mètres; — de pratiquer sans autorisation dans le cas où il y aurait un remblai de plus de trois mètres, des excavations dans une zone de largeur égale à la hauteur verticale du remblai; — d'établir, à moins de vingt mètres, des couvertures en chaume ni aucun dépôt de matières inflammables, sauf pour les récoltes, pendant le temps de la moisson; de faire tout autre dépôt, à moins de cinq mètres, sans une autorisation, toujours révocable, du préfet, excepté dans les localités où le chemin de fer est en remblai, et sauf le dépôt des objets nécessaires à la culture; — le tout, sous peine d'amende de 16 à 300 francs.

L'administration peut même, si la sûreté publique ou la conservation du chemin de fer l'exige, faire supprimer, moyennant une juste indemnité, les constructions, plantations, excavations, couvertures en chaume, amas de matériaux, combustibles ou autres, existant dans les zones ci-dessus spécifiées lors de l'établissement du chemin de fer. L'indemnité est réglée, pour la suppression des *constructions*, par le jury, et pour *tous les autres cas*, par le Conseil de préfecture.

Nous avons reproduit déjà cette disposition de l'article 10 de la loi du 15 juillet 1845, en exposant, à l'occasion de la compétence du Conseil de préfecture en matière de travaux

Digitized by Google

publics, l'ancienne et célèbre controverse sur les dommages permanents.

§ IV. SERVITUDES MILITAIRES. — Les servitudes militaires ou défensives sont réglées par la loi du 10 juillet 1851, complétée par un décret du 10 août 1853.

Les places de guerre, dont le classement et le déclassement ne peuvent avoir lieu qu'en vertu d'une loi, sont divisées en 2 séries : la 1re comprenant les places de guerre de 1re et 2me classes; l'autre, les places de guerre de 3me classe et tous les postes militaires.

L'importance des servitudes varie suivant les distances du rayon de défense qui est divisé en 3 zones, si ce n'est à Paris où il n'existe que la 1re zone.

La 1re zone s'étend à 250 mètres, la 2me à 487 mètres et la troisième à 974 mètres de la ligne des fortifications. Toutefois, autour des simples postes militaires, la 3me zone n'a que 584 mètres.

Dans la 1re zone, il est défendu de faire aucune construction ou plantation d'arbres, même de haies vives, et de faire aucune clôture autre qu'en haies sèches ou en planches à claire-voie. Cette servitude s'applique aux 2 séries des places de guerre.

Dans la 2me zone, on distingue : s'il s'agit d'une place de la 1re série, on ne peut élever que des constructions ou des clôtures en terre ou en bois, avec obligation, en cas de guerre, de les démolir sans indemnité, à la réquisition de l'autorité militaire; s'il s'agit d'une place ou poste de la 2me série, on peut élever des constructions quelconques, mais à la charge de démolir sans indemnité.

Dans la 3me zone, il est seulement défendu d'établir un chemin, une chaussée, une levée, un dépôt de matériaux dont la position et l'alignement n'auraient pas été concertés avec le génie militaire, ou d'exécuter une opération topographique sans le consentement de l'autorité militaire. Cette servitude s'applique aux deux séries de fortifications.

En cette matière, le Conseil de préfecture a une compétence *civile* et *pénale*, comme en matière de grande voirie.

C'est dans ce rayon de défense des places de guerre, comme aussi dans le rayon frontière, qu'aucun travail public ne peut être entrepris sans qu'il y ait entente entre l'autorité civile et l'autorité militaire et après l'avis d'une commission mixte des travaux publics.

Digitized by Google

— On peut rattacher aux servitudes militaires, établies dans l'intérêt de la défense des places de guerre, les servitudes autour des magasins à poudre de la guerre et de la marine qui sont prévues par la loi du 22 juin 1854. Aux termes de cette loi, il est défendu : 1° à une distance de moins de 25 mètres, d'élever aucune construction, autre que des murs de clôture, d'établir des conduits ou becs de gaz, des clôtures en bois et des haies sèches, — de faire des emmagasinements et dépôts de bois, fourrages ou matières combustibles et des plantations d'arbres de haute tige; 2° à une distance de 50 mètres, d'établir des usines et ateliers pourvus de foyer, avec ou sans cheminée d'appel.

Dans le cas où, dans les distances prohibées, l'administration croirait devoir supprimer les constructions, clôtures, plantations ou autres ouvrages déjà existants, une indemnité serait due. Elle serait fixée, en cas de constructions ou d'établissements industriels, par un jury d'expropriation et dans tout autre cas, par le Conseil de préfecture, comme le décide également la loi de 1845 sur la police des chemins de fer, ainsi que nous l'avons vu. Les contraventions à la loi de 1854 sont soumises aux mêmes règles de compétence et de pénalité que celles relatives aux servitudes dans le rayon des places de guerre (1).

(1) En dehors des servitudes établies dans l'intérêt des travaux publics ou du domaine public, on peut citer encore d'autres servitudes se rapportant à des matières diverses, notamment :

Dans le voisinage des *cimetières :* l'interdiction d'élever, sans autorisation, aucune habitation, ni de creuser un puits, à moins de 100 mètres des nouveaux cimetières transférés hors des communes (D. 7 mars 1808).

En matière de *mines*, le droit d'occupation spécial accordé, comme nous l'avons vu, soit aux explorateurs, soit aux concessionnaires de mines ;

En matière *forestière*, la servitude de martelage et la défense d'élever certaines constructions dans le voisinage des forêts, dont nous avons parlé, en traitant du domaine privé de l'Etat.

A l'occasion de l'établissement des lignes *télégraphiques* ou *téléphoniques*, l'obligation de souffrir la pose d'appareils ou de conduits, sauf indemnité pour le dommage résultant de l'exécution des travaux et réglée par le Conseil de préfecture, sans préjudice du droit de recourir à l'expropriation, si celle-ci était nécessaire et sauf l'indemnité qui serait réglée par un petit jury de 4 membres, ainsi que nous l'avons vu (L. 28 juillet 1885).

Digitized by Google

ÉTABLISSEMENTS DANGEREUX, INCOMMODES ET INSALUBRES.

Notions historiques.

L'Assemblée constituante, en 1791 (loi des 2-17 mars), avait proclamé la liberté du commerce et de l'industrie; mais la loi du 21 septembre-13 novembre 1791 avait provisoirement maintenu les anciens règlements de police, relatifs à l'établissement ou l'interdiction dans les villes des usines, ateliers ou fabriques qui pouvaient nuire à la sûreté et à la salubrité. En outre, l'autorité locale restait chargée de prendre les mesures de police relatives aux divers établissements industriels, comme sur toutes les autres matières de la police municipale.

Les mesures prises par l'autorité municipale étaient variables suivant les localités et changeaient au gré des administrations qui se succédaient. Il en résultait des inégalités et de l'arbitraire.

Après les rapports de la section des sciences de l'Institut, parut le *décret du 15 octobre 1810*, destiné à servir de loi générale. Il forme encore le texte fondamental de la matière.

Ce décret a été modifié et complété :

Par une ordonnance du 14 janvier 1815 et par le décret de décentralisation du 25 mars 1852;

Et spécialement, au point de vue de la nomenclature des établissements dangereux, incommodes et insalubres, par un décret du 31 décembre 1866 et divers décrets postérieurs, actuellement remplacés par un décret du 3 mai 1886, qui contient une nouvelle nomenclature de ces établissements et qui lui-même, sous l'influence des progrès continus de l'industrie, est complété par des décrets incessants.

Législation actuelle.

Depuis le décret de 1810, les établissements dangereux, incommodes et insalubres se divisent en trois classes :

Digitized by Google

La *première classe* comprend : ceux qui doivent être éloignés des habitations (art. 1 et 9. D. 1810). Tels sont : les abattoirs, les fabriques de poudre, d'acide sulfurique, d'allumettes chimiques, de collodion, etc. (Tableau annexé au décret du 3 mai 1886).

La *seconde classse* comprend : ceux qui peuvent être rapprochés des habitations, en prenant certaines précautions pour ne pas incommoder les propriétaires du voisinage (art. 1). Tels sont : les fabriques de chlore, les raffineries et fabriques de sucre, les tanneries et corroieries, etc. (Tableau annexé au décret du 3 mai 1886).

La *troisième classe* comprend : ceux qui peuvent être établis sans inconvénient auprès des habitations, mais doivent être soumis à la surveillance de la police (art. 1.). Tels *sont* : les brasseries, les distilleries de liqueurs alcooliques, les teintureries, les vacheries dans les villes de plus de 5,000 habitants; les fabriques de tuyaux de drainage, etc. (Tableau annexé au décret du 3 mai 1886).

— Un tableau, annexé au décret de 1810, contenait la nomenclature des établissements de chaque classe. Il fut remplacé par un tableau joint à l'ordonnance de 1815, et depuis il a été complété par des ordonnances ou décrets postérieurs. Le décret du 31 décembre 1866 contenait un nouveau tableau où se trouvaient énumérés les divers établissements avec l'indication de la classe à laquelle chacun d'eux appartenait. Nous avons dit que le tableau de classement de 1866, complété et modifié par des décrets postérieurs, avait été remplacé par le tableau annexé au décret du 3 mai 1886.

— Les établissements *nouveaux*, non compris dans la nomenclature, pourraient être suspendus provisoirement par le préfet, sauf à obtenir, après un décret de classement, l'autorisation de leur fondation (art. 5, ord. de 1815).

Les décrets de *classement* sont rendus en Conseil d'Etat.

— Les établissements dangereux, incommodes et insalubres donnent lieu : soit à l'intervention de l'autorité administrative, soit à l'intervention de l'autorité judiciaire.

Intervention de l'autorité administrative.

L'intérêt de distinguer les trois classes d'établissements dangereux, incommodes et insalubres se présente à trois points de vue :

Digitized by Google

1° Au point de vue des diverses autorités chargées de donner l'autorisation de ces établissements;

2° Au point de vue des règles d'instruction, c'est-à-dire de procédure à suivre pour l'autorisation;

3° Au point de vue des réclamations auxquelles peut donner lieu la décision de l'autorité administrative.

I. Autorités chargées de donner l'autorisation. — D'après le décret de 1810, les établissements de *première classe* devaient être autorisés par décret du Chef du pouvoir exécutif, en Conseil d'Etat.

Depuis le décret de décentralisation du 25 mars 1852, c'est le *préfet* qui donne l'autorisation dans les départements (D. décentr., tableau B, nos 7 et 8). Quant à leur *suppression* par mesure de police (art. 12 du décret de 1810), un décret en Conseil d'Etat serait toujours nécessaire (arrêt du Conseil d'Etat du 14 mars 1867).

Les établissements de *deuxième classe* ont toujours pu être autorisés par le *préfet*, sur l'avis du sous-préfet, dans les départements (D. 1810, art. 2).

Les établissements de *troisième classe* sont autorisés par le *sous-préfet*, sur l'avis du maire, dans les départements (1).

— A Paris et dans les communes du ressort de la préfecture de police, c'est le préfet de police qui donne les autorisations pour tous les établissements (ord. de 1815, art. 4).

II. Règles d'instruction. — Aucune règle spéciale d'instruction n'est prescrite pour les établissements de troisième classe; mais, dans l'usage, on procède à une enquête de *commodo et incommodo*.

Pour les établissements de première et de seconde classe une instruction est exigée; mais les règles en sont différentes sous plusieurs rapports :

1° Pour les établissements de première classe, la demande est directement adressée au préfet; — pour ceux de la deuxième classe, elle est d'abord adressée au sous-préfet qui donne son avis;

(1) D'après l'article 2 du décret de 1810, c'est le sous-préfet qui autorise et, cependant, d'après l'article 8 du même décret, il semble que le droit d'autoriser appartient au maire. Cette antinomie a disparu. L'ordonnance du 14 janvier 1815, art. 3, décide que l'autorisation est donnée par le sous-préfet, sur l'avis du maire.

Digitized by Google

les voisins, à qui l'existence de l'établissement causerait un préjudice?

Dans un premier système, on soutient que l'industriel n'a pas à répondre des conséquences dommageables résultant de l'exploitation de son établissement; que, muni d'une autorisation administrative, il ne fait qu'user de son droit; que la propriété est, par sa nature, soumise à des restrictions (art. 544 C. civ.) et que les voisins doivent respecter l'exercice d'un droit qui tient à la liberté de l'industrie, du moment où cet exercice a lieu conformément à la loi. On ajoute que décider autrement, ce serait permettre à l'autorité judiciaire de contrôler l'autorité administrative et de paralyser son action. On argumente, enfin, *a contrario*, de l'art. 11 du décret de 1810, qui reconnaît bien la compétence de l'autorité judiciaire pour prononcer des dommages-intérêts, mais à l'occasion des établissements *antérieurs* que cet article maintient.

Dans un autre système, on répond que l'administration n'accorde son autorisation qu'au point de vue de l'intérêt général et sous la *réserve des droits privés;* que le droit de l'industriel ne peut s'exercer qu'à la condition de ne pas nuire au droit de propriété de ses voisins; que si les tribunaux reconnaissent que ceux-ci ont à souffrir un préjudice qui excède la mesure des sacrifices qu'imposent les relations de bon voisinage, ils peuvent condamner l'industriel à payer des dommages-intérêts, conformément au principe de l'article 1382 Code civil (Cassation, 26 mars 1873; et arrêt de rejet de la chambre des requêtes du 11 juin 1877).

— Quoi qu'il en soit, l'autorité judiciaire est certainement compétente au point de vue *pénal.* Les tribunaux de police, en effet, sont chargés de prononcer une amende pour les contraventions aux règlements administratifs, conformément à l'article 471, n° 15, du Code pénal; et l'autorisation donnée ne fait pas obstacle à ce qu'un maire ordonne certaines mesures de police, sous la sanction des peines édictées par le Code pénal (C. cass., 1er août 1862 et 7 février 1863) (1).

(1) L'autorité judiciaire peut ordonner les mesures nécessaires pour faire cesser le dommage *souffert,* pourvu qu'elles ne soient pas inconciliables avec celles prescrites par l'autorité administrative (Rejet 18 novembre 1884).

Digitized by Google

TITRE III.

IMPÔTS.

L'impôt est une dette imposée par la loi aux citoyens pour la satisfaction des besoins sociaux. C'est la cotisation mise à la charge des individus pour subvenir aux dépenses publiques.

Considéré au point de vue de sa destination, il s'appelle *contribution*, parce qu'il est établi pour faire contribuer les individus aux frais généraux, comprenant les dettes de l'Etat aussi bien que les dépenses des divers services publics : *Ubi emolumentum, ibi debet esse onus.*

Coup d'œil historique. — Dans l'*ancien droit*, les Etats généraux votaient l'impôt; en dernier lieu, la royauté l'établissait. Il n'était pas proportionnel, car le clergé et la noblesse avaient, même en cette matière, leurs privilèges.

L'Assemblée constituante formule les deux grands principes :

Que l'impôt doit être établi par une *loi;*

Qu'il doit être *proportionnel* à la fortune des citoyens, c'est-à-dire à leurs revenus (1).

Elle abolit la plupart des impôts indirects, sous l'influence des économistes du XVIIIe siècle (principalement Quesnay et Turgot) appelés les *physiocrates*, parce qu'ils ne reconnaissaient qu'une seule source de richesses, la terre.

Sous le *Directoire*, les lois sur les impôts sont remaniées;

(1) On oppose l'impôt proportionnel à l'impôt progressif. L'impôt proportionnel est celui dont la quotité est uniforme, et reste la même pour chaque unité imposable. Ainsi quand la quotité est fixée à 1 0/0, on percevra 2 francs pour 200 francs, 3 francs pour 300 francs. L'impôt progressif, au contraire, est celui pour lequel la quotité du droit à percevoir varie et s'élève progressivement, à mesure qu'augmente la somme sur laquelle il doit être perçu. Ainsi, dans ce système, on percevra 1 0/0 pour 100 francs, mais 2 0/0 pour 200, c'est-à-dire 4 francs; 3 0/0 pour 300, c'est-à-dire 9 francs.

Le système de l'impôt progressif, s'il était appliqué sans mesure et d'une manière indéfinie, aboutirait à l'absorption de la fortune des ci-

Digitized by Google

l'impôt des portes et fenêtres est établi. L'an VII est une date remarquable pour les impôts.

Le *Consulat* rétablit la division des impôts directs et indirects, abolie par la Constituante.

Les principales lois rendues postérieurement sont : dans l'ordre chronologique :

La loi du 28 avril 1816 sur les impôts indirects;

La loi du 21 avril 1832 sur l'impôt personnel et mobilier et des portes et fenêtres;

Une foule de lois votées à la suite de la guerre désastreuse de 1870-1871, créant de nouveaux impôts ou augmentant ceux déjà existants;

La loi du 15 juillet 1880 sur les patentes, ayant remplacé la loi du 25 avril 1844;

La loi du 8 août 1890, séparant l'impôt foncier sur les propriétés bâties de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties et attribuant au premier le caractère d'impôt de quotité;

La loi du 11 janvier 1892 sur le tarif des douanes;

La loi budgétaire du 25 février 1901 et celle du 30 mars 1902, qui ont complètement modifié le régime fiscal des successions et des donations.

Division des impôts. — Les impôts se divisent en impôts *directs* et en impôts *indirects*.

L'impôt *direct* est celui qui est perçu en vertu d'un rôle *nominatif* désignant nominativement le contribuable, contre lequel l'impôt est exigible par voie de contrainte. Il est ainsi appelé, parce qu'il atteint *directement* la personne soumise à l'impôt, en raison de ses facultés imposables, sans qu'elle puisse s'y soustraire.

L'impôt *indirect* est celui qui est perçu en vertu d'un *tarif*, à l'occasion de certains *faits* imposables et indépen-

toyens. L'impôt progressif « pousse à la dissimulation de la fortune, à l'émigration des capitaux, à la diminution de l'épargne et il décourage l'esprit d'entreprise ». Mais il pourrait être modéré et la quotité du droit rester fixe à partir d'une certaine somme.

L'impôt personnel et mobilier est devenu à Paris un impôt progressif : à la vérité, il est proportionnel au loyer, mais le loyer imposable est le loyer réel diminué d'une somme *uniforme* de 375 francs (Voir p. 457). Les droits de mutation par décès sont dévenus progressifs depuis la loi du 25 février 1901 ; la progression ne s'arrête qu'au delà de 50 millions (L. 30 mars 1902).

Digitized by Google

damment de toute détermination de personne. Il est anonyme, comme dit M. Batbie. Il est ainsi appelé parce qu'il n'atteint le contribuable qu'*indirectement*, en raison de ce qu'il est auteur des faits donnant lieu à la perception d'un droit. Ainsi, celui qui introduit dans une ville des denrées soumises au droit d'entrée doit payer la taxe, qu'il soit ou non propriétaire de ces denrées (1).

L'impôt direct frappe la richesse acquise sur ses possesseurs connus et dénommés. L'impôt indirect frappe certains faits de production, de circulation et de consommation de la richesse, quels qu'en soient les auteurs. On peut dire que l'impôt direct est *in personam* et l'impôt indirect *in rem*.

L'impôt direct a l'avantage de pouvoir être établi proportionnellement, tandis que l'impôt indirect, étant payé en vertu d'un tarif uniforme, ne tient pas compte de la fortune du contribuable; mais l'impôt indirect a l'avantage d'être facultatif, en ce sens qu'on peut plus ou moins s'y soustraire en ne réalisant pas ou en réalisant moins souvent les actes qui y sont assujettis; en outre, il se paie au fur et à mesure de la consommation et souvent par faibles fractions, tandis que l'impôt direct est exigible par douzièmes.

— C'est surtout au point de vue de la *compétence* qu'il y a grand intérêt de distinguer l'impôt direct de l'impôt indirect. En effet, les contestations à l'occasion de l'impôt *direct* sont de la compétence *administrative*, parce que son exigibilité suppose des actes administratifs dont il faut faire l'application, notamment : les rôles nominatifs préparés par l'administration des contributions directes et l'arrêté du préfet qui rend les rôles de l'administration exécutoires; — au contraire, les contestations qui peuvent s'élever à l'occasion de l'impôt *indirect* sont de la compétence *judiciaire*, parce qu'il n'y a qu'à appliquer un tarif qui est dans la loi.

Établissement de l'impôt. — Conformément au principe établi par l'Assemblée constituante, tous les impôts sont établis par la *loi*.

(1) Au point de vue de l'économie politique, l'impôt est direct ou indirect suivant son *incidence*, c'est-à-dire suivant qu'il frappe ou non celui qui doit, en définitive, le supporter. A ce point de vue, l'impôt des patentes serait indirect, parce que celui qui le paie n'est pas celui qui le supporte définitivement. En effet, le négociant, dit Franklin, *met la patente dans sa facture*. C'est le consommateur qui, en définitive, est atteint par l'impôt.

Digitized by Google

Chaque année la loi du budget détermine les impôts qui seront supportés par les contribuables pour faire face aux dépenses publiques (1).

Le principe que tout impôt doit être établi en vertu d'une loi ne souffre que quelques restrictions en matière de douanes.

Nous verrons, en effet, que, par exception, les tarifs de douanes peuvent être établis ou modifiés *provisoirement* et en cas d'*urgence*, par des décrets du Chef du pouvoir exécutif, sauf ratification ultérieure par les Chambres (L. 17 décembre 1814 et art. 8, L. 11 janvier 1892 sur le nouveau tarif des douanes).

— La sanction du principe que tout impôt doit être établi par une loi consiste :

1° Dans une action pénale en concussion (art. 174 C. pénal) contre les autorités qui auraient ordonné une contribution autre que celle autorisée, contre les employés qui auraient confectionné les rôles et tarifs et ceux qui en auraient fait le recouvrement;

2° Une action en répétition, pendant 3 ans, contre tous receveurs, percepteurs ou individus qui auraient fait la perception.

Cette sanction est rappelée dans l'article final de chaque loi du budget.

— Les impôts sont la principale ressource à l'aide de laquelle l'Etat doit faire face aux dépenses publiques. On doit y ajouter encore les revenus de son domaine qui, dans une modeste mesure, servent à équilibrer le budget (2).

(1) La règle d'après laquelle les impôts sont votés annuellement, en vertu de la Constitution de 1791, semblait avoir été méconnue par les Chartes de 1814 et de 1830 et par la Constitution de 1848 qui, pour les impôts *indirects*, déclaraient qu'ils pouvaient être consentis pour plusieurs années. Mais les lois annuelles de finances énumèrent toujours les impôts indirects dont la perception est autorisée conformément aux lois existantes.

(2) Parmi les voies et moyens destinés à couvrir les dépenses du budget de la France (non compris l'Algérie) les impôts *directs* figurent pour près de 500 millions, les impôts et revenus *indirects* pour plus de 2 milliards; les produits de monopoles et exploitations industrielles de l'Etat (allumettes, poudres, tabacs, postes et télégraphes, chemins de fer de l'Etat, etc.), pour 680 millions; les produits et revenus du domaine de l'Etat pour 57 millions seulement.

Digitized by Google

CHAPITRE PREMIER.

IMPÔTS DIRECTS.

Les impôts directs se divisent en impôts de *répartition* et en impôts de *quotité*.

Les premiers n'atteignent le contribuable qu'après des répartitions successives; les seconds ne supposent aucune répartition et atteignent immédiatement le contribuable.

Pour les premiers, le produit total est certain, déterminé; mais la part de chacun est incertaine jusqu'à la répartition. — Pour les autres, la quote-part (quotité) de chacun est certaine; mais le total est incertain jusqu'à la perception. Aussi, pour les premiers, la loi du budget en opère la *fixation*, tandis que, pour les seconds, elle n'en contient que l'*évaluation*, c'est-à-dire l'approximation.

Les impôts indirects ne supportent pas une telle division, car ils sont tous de quotité.

— Les impôts de répartition, dont la somme totale est connue à l'avance et fixée dans le budget annuel, sont répartis :

Par les Chambres *législatives entre les départements;*

Dans chaque département, par le *Conseil général*, qui fait une répartition *entre les arrondissements* du contingent assigné au département;

Et dans chaque arrondissement, par le *Conseil d'arrondissement*, qui répartit *entre les communes* le contingent affecté à l'arrondissement;

Enfin, dans chaque commune, par une *commission* de *répartiteurs*, qui opère la répartition du contingent communal *entre les contribuables*. Cette commission se compose de sept membres (maire et adjoint dans les communes de moins de 5,000 hab., ou deux conseillers municipaux dans les autres communes, et cinq contribuables nommés par le sous-préfet, et dont deux au moins, s'il est possible, sont domiciliés hors de la commune) (1).

(1) Ce n'est pas le Conseil municipal qui fait la répartition, entre les contribuables, du contingent communal. On a voulu confier cette opération à une commission spéciale plus indépendante des contribuables par le choix de ses membres. Le sous-préfet qui fait les no-

Digitized by Google

Il y a ainsi *quatre degrés* de répartition : entre les départements, entre les arrondissements, entre les communes et entre les particuliers.

— L'intérêt de distinguer les impôts de répartition des impôts de quotité, c'est que les premiers obligent la commune entière, de telle sorte qu'en cas de décharge ou de réduction obtenue par les contribuables, le montant en est mis à la charge de la commune, qui est *réimposée* d'autant l'année suivante; au contraire, pour les impôts de quotité, les cotes mal à propos imposées sont à la charge du Trésor et tombent dans les fonds de *non-valeurs*.

Les impôts directs de *répartition* comprennent l'impôt *foncier* sur les propriétés *non bâties*, l'impôt *personnel et mobilier*, l'impôt des *portes et fenêtres*.

Les impôts directs de *quotité* comprennent : l'impôt foncier sur les propriétés *bâties*, depuis la loi du 8 août 1890, l'impôt des patentes et, en outre, des taxes spéciales assimilées aux impôts directs : taxe des biens de mainmorte, redevance sur les mines, etc.

Le montant en principal des divers impôts directs doit être augmenté des centimes additionnels que la loi annuelle du budget autorise dans l'intérêt de l'Etat, des départements et des communes, et qui constituent ainsi les centimes additionnels généraux, départementaux et communaux.

— Les règles sur les impôts directs se rattachent aux quatre idées suivantes :

La *répartition*, pour ceux qui en sont susceptibles;

L'*assiette*, qui détermine la base de l'impôt;

Le *recouvrement* et le *contentieux*.

Nous avons dit déjà comment se fait la répartition des impôts qui en sont susceptibles.

Nous étudierons dans deux sections différentes :

1° L'assiette des quatre grands impôts directs, c'est-à-dire de l'impôt foncier sur les propriétés bâties, et sur les propriétés non bâties — de l'impôt personnel et mobilier — de l'impôt des portes et fenêtres — et de l'impôt des patentes;

2° Le recouvrement et les réclamations en matière d'impôts directs.

minations a été investi, à cet égard, du droit qui était accordé à cette époque aux administrations municipales de canton (L. 3 frimaire an VII et 19 floréal an VIII). Les nominations sont faites sur une liste dressée par le Conseil municipal (art. 61, L. 5 avril 1884).

Digitized by Google

L'assiette et le recouvrement sont confiés à des autorités différentes.

L'*assiette* est confiée à l'administration des contributions directes, représentée par un directeur général à Paris et, dans chaque département, par un directeur, des inspecteurs et des contrôleurs.

Le *recouvrement* est fait, dans chaque département, par le trésorier-payeur général, des receveurs particuliers et des percepteurs.

Quant aux *réclamations* auxquelles ces impôts peuvent donner lieu, nous avons dit déjà qu'en principe, elles sont de la compétence de l'autorité administrative. Nous verrons que d'après la nature des réclamations, suivant que le recours est contentieux ou gracieux, c'est le Conseil de préfecture ou le Préfet qui a la mission de statuer.

SECTION PREMIÈRE.

Assiette des impôts directs.

IMPÔT FONCIER.

(Loi fondamentale du 3 frimaire an VII, 23 novembre 1798, et loi du 8 août 1890.)

Les principes de l'impôt foncier, destiné à atteindre la fortune immobilière, furent établis par le décret de l'Assemblée constituante du 23 novembre 1790. Ce décret fut abrogé et remplacé par la loi du 3 frimaire an VII. Cette dernière loi fondamentale sur l'impôt foncier, l'avait considéré comme un impôt unique de répartition, assis sur le revenu imposable des propriétés bâties et non bâties (art. 1 et 2 L. 3 frimaire an VII).

Elle a été gravement modifiée par la loi de finances du 8 août 1890, qui a distingué l'impôt des propriétés *bâties* et celui des propriétés *non bâties*, en faisant du premier un impôt de quotité et en conservant à l'autre son caractère d'impôt de répartition.

Nous avons, dès lors, à examiner séparément l'impôt foncier des propriétés bâties et l'impôt foncier des propriétés non bâties.

Digitized by Google

§ 1. Impôt foncier sur les propriétés baties. — Depuis le 1er janvier 1891, l'impôt foncier des propriétés *bâties* est un impôt de *quotité*. Il est établi en raison de la valeur locative, telle qu'elle a été fixée en exécution de l'article 34 de la loi du 8 août 1885 (1), sous déduction d'un quart pour les maisons et de 40 p. 100 pour les usines, en considération du dépérissement et des frais d'entretien et de réparation (2).

Sont assujettis à cet impôt les bains et moulins sur bateaux, les bacs ou bateaux de blanchisseries et autres semblables, bien qu'ils n'aient pas le caractère d'immeubles, parce qu'ils ne sont retenus que par des amarres, en vertu de la loi du 18 juillet 1836 (art. 20). De même, les chantiers ou terrains non cultivés affectés à un usage commercial ou industriel (art. 1 L. 29 décembre 1884 et art. 9 L. 8 août 1890).

Le taux de l'impôt est fixé, en principal, depuis 1891, à 3 fr. 20 c. 0/0 de la valeur locative, après la déduction dont il vient d'être parlé (art. 6 L. 8 août 1890).

Tout propriétaire est admis à réclamer contre l'évaluation attribuée à son immeuble pendant six mois, à dater de la publication du premier rôle dans lequel cet immeuble a été imposé et pendant trois mois à partir de la publication du rôle suivant.

En ce qui concerne les rôles subséquents, les propriétaires sont admis à réclamer pendant les trois mois de la publication de chaque rôle, lorsque, par suite de circonstances *exceptionnelles*, leur immeuble aura subi une dépréciation.

En dehors de ces cas, aucune demande en décharge ou en réduction ne sera recevable, si ce n'est dans le cas où l'immeuble serait, en tout ou en partie, détruit ou converti en bâtiment rural (art. 7 L. 1890).

Les évaluations servant de base à l'impôt foncier des propriétés bâties sont révisées tous les dix ans. Toutefois, si par suite de circonstances exceptionnelles, il se produit,

(1) En vertu de l'article 34 de la loi de finances du 8 août 1885, l'administration des contributions directes a été chargée de procéder au recensement de toutes les propriétés bâties, avec évaluation de la valeur locative de chacune d'elles.

Ce travail a été fait, dans chaque commune, par les contrôleurs avec le concours des répartiteurs. Les baux et les actes de vente ont servi de base aux évaluations.

On a constaté que le revenu net imposable des propriétés bâties était de plus de 2 milliards, dont plus de 141 millions pour les usines et environ 1 milliard 948 millions pour les maisons.

(2) Il est évalué au budget à plus de 80 millions.

Digitized by Google

dans l'intervalle de deux révisions décennales, une dépréciation *générale* des propriétés bâties, soit de l'intégralité, soit d'une fraction notable d'une commune, le conseil municipal a le droit de demander qu'il soit procédé à une nouvelle évaluation des propriétés bâties de l'ensemble de la commune, à la charge pour celle-ci de supporter les frais de l'opération (art. 8 L. 1890).

— Les constructions nouvelles, les reconstructions et les additions de construction sont imposées par comparaison avec les autres propriétés bâties de la commune où elles sont situées. L'évaluation est faite par le contrôleur, assisté du maire et des répartiteurs (art. 11 L. 1890).

En addition au principal de cet impôt, il est perçu un centime par franc dont le produit est affecté aux secours généraux et distribué entre les départements dans les cas d'incendie, inondation ou autres événements fortuits (art. 12 L. 1890).

Exemptions. — Sont exempts de l'impôt, d'une manière permanente, les édifices et bâtiments appartenant à l'Etat, aux départements, communes et établissements publics qui ne sont pas productifs de revenus et dont la destination a pour objet l'utilité publique (art. 105 L. 3 frimaire an VII et D. 12 août 1808). Mais les bâtiments productifs de revenus sont soumis à la taxe, par exemple : les théâtres, les marchés couverts, les abattoirs.

Les bâtiments affectés aux exploitations *rurales* et servant à loger, indépendamment des bestiaux des fermes et métairies, le gardien de ces bestiaux, ne sont soumis à l'impôt foncier qu'à raison du terrrain qu'ils enlèvent à la culture, évalué sur le pied des meilleures terres labourables de la commune (art. 85 L. 3 frim. an VII et art. 5 L. 8 août 1890).

Les constructions nouvelles, reconstructions et additions de construction ne sont soumises à l'impôt que la *troisième* année après leur achèvement, pourvu que le propriétaire ait eu soin, dans les quatre mois, à partir de l'ouverture des travaux, de faire une déclaration spéciale à la mairie de la commune où est élevé le bâtiment (art. 9 et 10 L. 1890).

§ II. Impôt foncier sur les propriétés non bâties. — L'impôt foncier sur les propriétés non bâties est *assis* sur le revenu *net imposable* de ces propriétés. Le revenu *net* des terres, c'est le produit brut, déduction faite des frais de culture

Digitized by Google

être exercé contre ces opérations que pour cause d'*excès de pouvoir*. Spécialement en ce qui concerne le tarif des évaluations, la décision de la Commission départementale peut être attaquée devant le Conseil général par le préfet, par le Conseil municipal ou toute autre partie intéressée pour cause d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits et devant le Conseil d'État statuant au contentieux pour cause d'excès de pouvoir, de violation de la loi et d'un règlement d'administration publique (art. 88 L. 10 août 1871). Mais le classement étant une opération concrète et pouvant violer un droit, en atteignant un intérêt privé et individuel, peut être l'objet d'un recours *contentieux* devant le Conseil de préfecture. Le délai de ce recours est de six mois.

— Les évaluations cadastrales sont *fixes* et ne peuvent être modifiées, malgré les variations du revenu, à moins qu'il ne soit procédé à un nouveau cadastre. Cette fixité offre de la sécurité aux propriétaires et les encourage à faire des améliorations. Par exception, le contribuable peut réclamer une décharge ou une réduction de l'impôt, en cas de perte totale ou partielle de sa propriété resultant d'un cas fortuit (art. 37 L. 15 septembre 1807).

Application du cadastre à la répartition de l'impôt. — La contenance de chaque parcelle et son revenu imposable étant connus, le directeur des contributions directes fait dresser deux registres : celui des états de section et celui de la matrice du rôle.

Le registre des *états de section* contient les différentes parcelles comprises dans les sections du plan cadastral avec leur numéro d'ordre. En regard de chaque parcelle se trouvent indiqués : le canton ou lieu dit, la nature de la propriété, la contenance, la classe et le revenu imposable.

La *matrice*, espèce de grand-livre dressé par ordre alphabétique des propriétaires, contient le relevé de toutes les parcelles que chacun d'eux possède dans les diverses sections du territoire, avec indication du total de la contenance et du revenu.

La matrice cadastrale détermine ainsi le revenu total de chaque propriétaire. Pour opérer la répartition de l'impôt, entre les contribuables de la commune, il suffit d'additionner les revenus de tous les propriétaires et de fixer le rapport entre la somme totale des revenus et celle assignée à la commune pour sa contribution dans l'impôt. Ce rapport éta-

Digitized by Google

blit le nombre de centimes par franc de revenu que la commune doit payer; et la somme d'impôt que chaque contribuable doit supporter, pour sa cote personnelle, s'obtient en multipliant son revenu particulier par le nombre de centimes correspondant à un franc de revenu. Ainsi le revenu des propriétés non bâties de la commune étant de 100,000 francs, et son contingent dans l'impôt de 6,000 francs, l'impôt se trouve être fixé à 6 0/0 du revenu, soit 6 centimes par franc du revenu cadastral. Par suite, chaque contribuable paiera 6 0/0 ou 6 centimes par franc de son revenu. C'est d'après ce mode de calcul que l'administration des contributions directes dresse, dans chaque commune, le rôle cadastral fixant la somme due par chaque contribuable.

— Primitivement, dans la pensée du législateur de 1807, les évaluations cadastrales étaient destinées à servir de base aux quatre degrés de répartition : entre les départements, les arrondissements, les communes et les contribuables.

Pour la réalisation de cette idée, il aurait fallu que les évaluations fussent faites dans le même temps et par des experts qui auraient partout suivi les mêmes bases d'estimation. Il n'en a pas été ainsi, car les travaux du cadastre ont duré près de cinquante ans, et les évaluations faites à des époques différentes, dans les communes, n'ont pu être fixées d'après une même mesure. Aussi l'application du cadastre a-t-elle été restreinte d'abord à la répartition entre les arrondissements dans chaque département, puis à la répartition entre les communes dans chaque arrondissement; enfin, depuis la loi du 31 juillet 1821, le cadastre ne sert plus de base qu'à la répartition *individuelle*, entre les contribuables de la même commune (1).

(1) Quant à la fixation du contingent des départements, des arrondissements et des communes, elle est faite approximativement d'après le revenu réel que peuvent révéler les baux ou les actes de vente dans les diverses parties du territoire. En 1850, en 1862, en 1874, l'administration fit procéder à une évaluation de l'ensemble des revenus fonciers des propriétés bâties et non bâties. Ces enquêtes établirent que l'impôt représentait, suivant les époques, 6 fr. 06, 5 fr. 12, 4 fr. 20 0/0 de l'ensemble du revenu. Mais cette proportion était loin d'être la même dans les divers départements. D'après les contingents attribués aux départements, les uns payaient 3 0/0 et d'autres 7 à 8 0/0 de leur véritable revenu foncier. Pour donner satisfaction aux réclamations, on avait procédé, plusieurs fois, à des dégrèvements au profit des départements surchargés. La question de la *péréquation*,

Digitized by Google

Exemptions a l'impôt foncier des propriétés non baties (art. 103-123 L. frimaire an VII). — Il y a des exemptions *temporaires* et des exemptions *permanentes*.

Les exemptions temporaires, établies dans le but d'encourager l'agriculture, s'appliquent :

Aux marais *desséchés*, qui ne subissent pas d'augmentation pendant vingt-cinq ans;

Aux terrains en friche *plantés* ou *semés* en *bois*, qui ne subissent pas d'augmentation pendant trente ans;

Aux terrains en friche *plantés* en *vignes*, *mûriers*, ou autres *arbres fruitiers*, qui ne subissent pas d'augmenta-

c'est-à-dire de l'égalité proportionnelle entre les départements, arrondissements et communes, était toujours l'objet des préoccupations du législateur. Une loi du 21 mars 1874, avait bien eu pour but de la résoudre en partie, en décidant qu'il serait tenu compte des augmentations ou réductions de revenu qui avaient pu se produire depuis le cadastre, et, par suite, qu'on élèverait ou qu'on abaisserait la cote des parcelles devenues plus ou moins productives. Les difficultés d'exécution rendirent cette loi inapplicable. En 1879, l'administration fit procéder à une nouvelle évaluation du revenu des propriétés *non bâties*, évaluation que la persistance de la crise agricole fit réviser en 1884. Une commission spéciale, nommée en 1884, proposa : de transférer sur la propriété bâtie une portion du contingent de la propriété non bâtie, et de faire préalablement réviser les évaluations de la propriété *bâtie*. Conformément aux conclusions de cette commission, l'article 34 de la loi du 8 août 1885 prescrivit, comme nous l'avons vu, à l'administration des contributions directes de procéder au recensement de toutes les propriétés *bâties*, avec évaluation de la valeur locative actuelle.

A la suite de ce recensement, il fut constaté que le taux de l'impôt des propriétés bâties représentait 3 0/0 du revenu net, tandis que celui des propriétés non bâties était de 4 fr. 60 0/0.

C'est en tenant compte de ce résultat que la loi de finances du 8 août 1890 a cru devoir séparer l'impôt foncier des propriétés *bâties* de celui des propriétés non bâties, en attribuant au premier le caractère d'un impôt de quotité fixé à 3 fr. 20 0/0 du revenu net et en dégrevant en même temps le contingent de l'impôt des propriétés *non* bâties d'une somme de plus de 15 millions, à répartir entre 82 départements.

La loi du 21 juillet 1894, art. 4, a prescrit une nouvelle évaluation du revenu des propriétés non bâties et, en attendant, la loi du 21 juillet 1897, complétée par un règlement d'administration publique du 4 décembre 1897, a accordé, sur la contribution des propriétés non bâties des remises totales sur les cotes de 10 francs et au-dessous, des remises partielles sur les cotes de 10 francs un centime à 25 francs : l'ensemble de ces remises représente environ le sixième du produit total de cet impôt, soit 20 millions. Ce dégrèvement a été maintenu depuis lors, notamment pour 1903 par la loi sur les contributions directes du 16 juillet 1902.

Digitized by Google

tion pendant vingt ans; et s'ils sont déjà en valeur, pendant quinze ans;

Aux terres vaines et vagues qui, étant *défrichées*, ne subissent pas d'augmentation pendant dix ans;

Quant aux terrains défrichés qui sont ultérieurement plantés ou semés en *bois*, ils ne sont évalués, pendant trente ans, qu'au *quart* du revenu des terres de même valeur non plantées (art. 116, L. 3 frimaire an VII, modifié par art. 3 L. 29 mars 1897).

Spécialement, d'après l'art. 226 du Code forestier, tel qu'il résulte de la loi du 18 juin 1859, les semis et plantations de bois sur le sommet et le penchant des montagnes, sur les dunes et dans les landes, sont *exempts* de tout impôt pendant trente ans (1).

Une loi du 1er décembre 1887 exonère de l'impôt foncier dans les arrondissements atteints par le phylloxéra, les terrains plantés ou replantés en vignes âgées de moins de quatre ans. Ces terrains sont soumis à l'impôt lorsque les vignes ont dépassé la quatrième année. Les dégrèvements sont imputés sur le fonds de non-valeurs.

Les exemptions *permanentes* s'appliquent :

Aux biens non productifs de revenus; par suite : — soit aux biens du domaine public : routes, rues, places, chemins, à l'exception, toutefois, des canaux et chemins de fer qui produisent des revenus, — soit aux rivières (L. de frimaire an VII) (2);

Aux bois et forêts de l'Etat (L. du 19 ventôse an IX); mais ils contribuent néanmoins au paiement des *centimes additionnels* départementaux et communaux pour toute leur valeur imposable (art. 144 L. 5 avril 1884).

(1) Malgré le principe de la *fixité* des évaluations cadastrales, ces exemptions ont de l'utilité : soit dans le cas d'un renouvellement de cadastre, soit dans le cas où l'on élèverait la cotisation en vertu de la loi du 21 mars 1874 qui réserve formellement l'application des articles 111 à 114 de la loi de frimaire an VII et celle de l'article 226 du Code forestier.

(2) Les biens de l'Etat productifs de revenus sont soumis à l'impôt foncier. Il semble que ce soit inutile, puisque l'Etat est en même temps créancier et débiteur. Mais la détermination du revenu imposable des propriétés de l'Etat offre de l'intérêt : 1° en cas d'aliénation; 2° pour les centimes additionnels départementaux et communaux que l'Etat doit supporter. Enfin, on peut observer que l'impôt étant un impôt de répartition, la cotisation des immeubles de l'Etat diminue d'autant ce que les autres contribuables auront à payer dans le contingent de la commune.

Digitized by Google

Débiteur de l'impôt. — L'impôt foncier est exigible du propriétaire; il doit être supporté, au besoin, par l'usufruitier, mais non par les fermiers et locataires ou créanciers antichrésites (art. 2086 C. civ.) qui, s'ils en font l'avance, ont un recours contre le propriétaire ou l'usufruitier, à moins de convention contraire. — Au surplus, le propriétaire lui-même n'est tenu que *propter rem*, car il est déchargé en faisant l'abandon de son immeuble à la commune.

IMPÔT PERSONNEL ET MOBILIER (1).

(Loi du 21 avril 1832.)

I. NOTIONS HISTORIQUES. — Pour atteindre la *fortune mobilière*, l'Assemblée constituante établit un impôt sur le loyer, les domestiques, les chevaux et voitures, et une taxe personnelle de trois journées de travail (18 février 1791).

Une loi du 28 fructidor an VI fixa la journée de travail entre 50 c. et 1 fr. 50 c.

La loi du 3 nivôse an VII décida que le *reste* du contingent serait réparti en impôt mobilier, au marc le franc de la valeur du *loyer d'habitation personnelle*. La fortune mobilière était ainsi présumée d'après l'importance des loyers.

Sous l'Assemblée constituante, l'impôt personnel était distinct de l'impôt mobilier et formait un impôt de quotité.

Depuis la loi de l'an VII, les deux impôts sont réunis; ils doivent ensemble produire une somme fixée à l'avance, ce qui en fait un impôt unique de répartition.

En 1831, on sépara l'impôt personnel de l'impôt mobilier pour faire du premier un impôt de quotité; mais cette division des deux éléments de l'impôt avait aggravé les charges des contribuables et soulevé des réclamations. L'Etat était, en effet, intéressé à multiplier le nombre des contribuables pour l'impôt personnel.

La loi du 21 *avril* 1832 les réunit de nouveau, pour faire de ces deux impôts un impôt unique de répartition.

Pour faire la répartition entre les contribuables de la commune, on multiplie d'abord le nombre des contribuables par trois fois le prix de la journée de travail, tel qu'il a été fixé par le Conseil général; on déduit ensuite la somme ainsi obtenue du chiffre total du contingent, et le reste est réparti

(1) Il figure au budget pour 95 millions.

Digitized by Google

au prorata des loyers d'habitation, comme pour l'impôt foncier des propriétés non bâties.

II. Législation actuelle (Loi de 1832) (1). — L'impôt *personnel* est fixé à la valeur de trois journées de travail. Cette valeur variede 50 c. à 1 fr. 50; elle est déterminée par le Conseil général, sur la proposition du préfet.

L'impôt *mobilier* est assis sur la valeur *du loyer*, mais seulement de *l'habitation personnelle*. On ne doit donc pas y faire entrer les locaux servant à l'industrie ou à l'exercice d'une profession patentée.

L'estimation de la valeur locative est faite par les répartiteurs; par conséquent, elle ne concorde pas nécessairement avec le prix réel de la location, d'autant plus qu'on pourrait être logé gratuitement, comme le sont certains fonctionnaires dans les bâtiments de l'Etat, des départements ou des communes (art. 15).

L'habitant qui n'occupe qu'un appartement garni n'est assujetti à l'impôt qu'en raison de la valeur locative du logement considéré comme non meublé (art. 16).

L'expression de *mobilier* donnée à l'impôt n'est pas exacte au point de vue de son assiette, car le loyer se paie aussi bien avec les ressources provenant des revenus des immeubles qu'avec celles provenant des revenus des meubles.

On a, comme nous l'avons dit, présumé la fortune mobilière d'après l'importance du loyer.

Débiteur de l'impôt. — L'impôt *personnel* et *mobilier* est dû par tout habitant, français ou étranger, jouissant de ses droits et non réputé indigent par le Conseil municipal. Celui-ci désigne les habitants qu'il croit devoir exempter de toute cotisation et ceux qu'il juge convenable de n'assujettir qu'à la taxe personnelle (art. 18 L. 1832) (2).

Sont considérés comme jouissant de leurs droits : les veuves et les femmes séparées; les garçons et filles, majeurs ou mineurs, ayant des moyens suffisants d'existence, soit par leur fortune personnelle, soit par leur profession, lors même qu'ils habitent avec leurs père, mère, tuteur ou cura-

(1) On se propose de transformer cet impôt et d'en faire un impôt de quotité; ce ne sera pas au profit des contribuables.

(2) Les père et mère de sept enfants vivants, mineurs, légitimes ou reconnus, sont exemptés d'office, si leur contribution ne dépasse pas 10 fr. (art. 31 L. du budget 1891).

Digitized by Google

teur (art. 12); en un mot, ceux qui ont *personnellement* des moyens d'existence.

Il y a plusieurs différences entre les deux éléments de l'impôt :

1° L'impôt personnel est dû dans la commune du domicile réel. — L'impôt mobilier est dû dans toutes les communes où le contribuable a une habitation meublée, même *gratuite*, car c'est à la valeur locative et non au paiement d'un loyer qu'on s'attache (art. 13 et 15);

2° La taxe personnelle n'est jamais imposée qu'en principal. — La taxe mobilière est imposée tant en principal qu'en centimes additionnels;

3° La taxe personnelle est fixe. — La taxe mobilière est proportionnelle;

4° L'exemption pour cause d'indigence, prononcée par le Conseil municipal, peut s'appliquer à l'impôt mobilier sans s'appliquer à l'impôt personnel; mais l'exemption, pour cette cause, de l'impôt personnel entraîne l'exemption de l'impôt mobilier (1).

Annualité de l'impôt. — L'impôt personnel et mobilier est *annal*, en ce sens que le droit de l'Etat à l'impôt est acquis au commencement de l'année; de telle sorte qu'en cas de décès, les héritiers sont tenus de payer l'année entière (art. 21); de même, en cas de révocation d'un fonctionnaire, l'impôt est dû pour toute l'année, mais il peut demander sa décharge dans la nouvelle résidence où il aurait été imposé.

En cas de déménagement hors du ressort de la perception, comme en cas de vente volontaire ou forcée, l'impôt personnel et mobilier est exigible pour la totalité de l'année courante; le débiteur est considéré comme déchu du bénéfice du terme, parce qu'il n'offre plus les mêmes garanties.

Le propriétaire ou le principal locataire doit, un mois avant l'époque du déménagement d'un locataire, se faire représenter par celui-ci les quittances de l'impôt; à défaut par ce dernier de représenter sa quittance, le propriétaire ou principal locataire est tenu, sous sa responsabilité personnelle, de donner dans les 3 jours avis du déménagement au percepteur (art. 22 L. 1832).

(1) Nous verrons, en outre, que quand l'impôt est payé, en partie, avec les produits de l'octroi, ce qui reste à percevoir est réparti sur la cote mobilière seulement et non sur la cote personnelle.

Digitized by Google

Dans le cas de déménagement furtif, le propriétaire ou, à son défaut, le principal locataire, est responsable des termes échus, s'il n'a pas fait constater dans les trois jours le déménagement par le juge de paix, le maire ou le commissaire de police. Dans tous les cas et nonobstant toute déclaration, il est responsable de l'impôt des personnes qu'il loge en garni (art. 23, L. 1832).

Conversion de l'impôt pour les villes ayant un octroi. — D'après la loi de 1832, les villes ayant un octroi ont la faculté de payer leur contingent dans cet impôt, en tout ou en partie, sur le produit de l'octroi. L'exercice de ce droit est subordonné à une demande faite par le Conseil municipal et approuvée par décret.

Quand la conversion n'est que partielle, ce qui reste à percevoir est réparti en cote mobilière seulement, au prorata des loyers, et sauf à exempter les faibles loyers et à établir au besoin un tarif gradué en raison de la progression ascendante des loyers (art. 12, 18, 20, L. 1832 et L. 3 juillet 1846) (1).

(1) C'est ce qui avait lieu à Paris jusqu'en 1901 : les loyers au-dessous d'une valeur locative matricielle de 400 fr. (c'est-à-dire de 500 fr. valeur réelle) étaient exempts de cet impôt; les loyers de 500 fr. (valeur réelle) à 599 paient 9 fr. 50 0/0; de 600 à 699 fr., 7 fr. 50 0/0; de 700 à 799 fr., 8 fr. 50 0/0, de 800 à 899 fr., 9 fr. 50 0/0; de 900 à 999 fr.; 10 fr. 50 0/0; de 1.000 à 1.099 fr., 11 fr. 50 0/0; de 1.100 fr. et au-dessus, 12 fr. 78 0/0.

Mais la suppression à Paris des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques (L. 31 déc. 1900) diminuant considérablement les recettes de l'octroi, il a été décidé que :

1° La contribution personnelle sera désormais payée par les contribuables, comme dans les autres communes ;

2° La contribution mobilière sera répartie entre les contribuables au prorata des loyers d'habitation avec les deux particularités suivantes :

a) Exemption totale des habitants dont le loyer d'habitation est inférieur à 500 francs ;

b) Détermination des loyers matriciels devant servir de base à la contribution mobilière en déduisant du loyer réel d'habitation une somme uniforme de 375 francs. Celui qui n'a pas 500 francs de loyer n'est pas imposé ; celui qui a 500 francs de loyer est imposé pour 500 — 375, soit 125 francs, c'est-à-dire pour le quart de son loyer ; celui qui a 750 francs de loyer est imposé pour 750 — 375, soit 375 francs, c'est-à-dire pour moitié de son loyer ; celui qui a 1.125 francs est imposé pour 750 fr., c'est-à-dire pour les 3/4 de son loyer, et ainsi de suite, l'impôt étant toujours progressif par rapport au loyer.

Digitized by Google

IMPÔT DES PORTES ET FENÊTRES (1).

(Loi du 21 avril 1832.)

I. NOTIONS HISTORIQUES. — Cet impôt est d'origine plus récente que les autres. Il a été emprunté à l'Angleterre et date du Directoire (loi du 4 frimaire an VII).

Son but, comme le précédent, a été d'atteindre la fortune mobilière et de servir de supplément et de correction à l'impôt mobilier. Celui-ci offre un inconvénient : il est assis sur la valeur locative de l'habitation; or, cette valeur dépend d'une estimation toujours un peu arbitraire. L'impôt des portes et fenêtres présente, au contraire, une assiette facile et certaine, puisqu'il repose sur le nombre des ouvertures d'une maison. Il est donc destiné à modifier les inexactitudes de l'estimation du loyer et à corriger ainsi les inégalités qui peuvent en résulter. La fortune mobilière est dès lors présumée à la fois par la valeur locative et par le nombre des ouvertures de la maison. Mais on peut reprocher à cet impôt d'être contraire à l'hygiène publique, en excitant les propriétaires à restreindre le nombre des ouvertures de leurs maisons et à les priver ainsi d'air et de lumière.

A son origine, l'impôt des portes et fenêtres était un impôt de quotité. La loi du 13 floréal an X en fit un impôt de répartition, en indiquant la somme totale qu'il devait produire.

Une loi du 26 mars 1831 lui restitua le caractère d'impôt de quotité. Devenu plus onéreux, il souleva des réclamations.

La loi du 21 avril 1832 le rétablit comme impôt de répartition.

Cet impôt, d'une assiette facile, repose sur une base qui présente cependant certains vices, car ce n'est pas d'après la valeur des propriétés qu'il est établi, mais seulement d'après les ouvertures d'une maison, sans distinction des quartiers riches ou pauvres.

Pour remédier à ces inconvénients, une loi du 17 mars 1852 autorise la ville de Paris à établir un tarif spécial combiné de manière à tenir compte de la *valeur locative* et du nombre *des ouvertures*. — Ce système mixte a été étendu par diverses lois à plusieurs grandes villes (Lyon, Bordeaux, etc.).

(1) Il figure au budget pour 60 millions environ.

Digitized by Google

II. Législation actuelle (Loi de 1832 et système de 1852) (1). — L'impôt est *assis* sur les portes et fenêtres donnant sur les rues, cours et jardins des maisons et bâtiments. — Sont exceptées : les ouvertures non clôturées par des portes ou fenêtres et servant à éclairer ou aérer les granges, bergeries, étables, caves et autres locaux non destinés à l'habitation des hommes ; — les portes et fenêtres des bâtiments employés à un service public ; — les fenêtres des manufactures (2), sauf celles qui éclairent les lieux destinés à l'habitation (L. 4 germinal an XI). Il existe, en outre, une dispense temporaire de trois ans en faveur de l'assainissement des logements insalubres (L. 13 avril 1850).

Débiteur de l'impôt. — A la différence de l'impôt mobilier, qui est exigible contre les locataires, l'impôt des portes et fenêtres est payable par le propriétaire, sauf son recours contre les locataires, à moins de conventions contraires résultant du bail ou même des usages (C. cass., 23 mars 1869).

Une partie de l'impôt est cependant définitivement supportée par le propriétaire. En effet, lorsqu'il y a des ouvertures dont l'usage est commun à tous ceux qui habitent la maison, l'impôt en est à la charge du propriétaire seul. Cet impôt est donc tantôt, et habituellement, une addition à l'impôt personnel et mobilier, tantôt, et par exception, une augmentation de l'impôt foncier.

L'impôt des portes et fenêtres est perçu d'après un tarif proportionné : 1° à la population de la commune ; 2° au nombre des ouvertures ; et 3° à l'étage auquel elles se trouvent. C'est cette application d'un tarif qui le fait ressembler à un impôt de quotité (3). Néanmoins, comme la somme

(1) Une loi du 18 juillet 1892 avait supprimé cet impôt à partir du 1er janvier 1894 ; il devait être remplacé par une taxe représentative calculée à raison de 2 fr. 40 0/0 du revenu net imposable de la propriété foncière bâtie. Mais cette loi n'a jamais été appliquée ; l'impôt des portes et fenêtres est toujours en vigueur. En attendant la réforme projetée, qui paraît définitivement ajournée, la loi sur les contributions directes décide chaque année, qu'il est dérogé à l'art. 1 de la loi du 18 juillet 1892.

(2) La jurisprudence du Conseil d'Etat entend par manufactures les établissements où le travail de l'homme est prédominant, à la différence des usines où les moteurs mécaniques sont la principale force employée.

(3) Ce tarif est fixé par l'article 24 de la loi du 21 avril 1832.

A Paris et dans les autres villes qui ont été autorisées par des lois, en outre des trois éléments du tarif ordinaire, on tient compte de la valeur locative. Par suite de ce système mixte, il y a à Paris deux

Digitized by Google

totale qu'il doit produire est fixée à l'avance, ce n'est qu'un impôt de répartition.

Pour opérer la répartition du contingent de la commune entre les particuliers, on applique le tarif aux ouvertures de la commune, et si le total est supérieur ou inférieur au contingent, on diminue ou on augmente proportionnellement les cotes des contribuables.

Impôt des patentes (1).

(Loi du 15 juillet 1880.)

Cet impôt est un impôt de quotité, dont le produit n'est pas déterminé à l'avance d'une manière fixe. Il ne figure dans le budget que pour une somme approximative. Une partie de cet impôt est, en outre, consacrée par les lois de finances aux besoins des communes.

I. Notions historiques. — L'Assemblée constituante, *après* avoir supprimé les maîtrises et jurandes et proclamé la liberté du commerce et de l'industrie, soumit à la patente quiconque voudrait exercer un commerce, une industrie ou une profession. L'impôt des patentes fut assis sur les valeurs locatives *tant de l'habitation* que des locaux destinés à l'*exercice de la profession*.

Cette base était vicieuse, parce que les bénéfices d'une profession ne sont pas proportionnels à l'étendue des lieux occupés.

Supprimé en 1793, puis rétabli en l'an III et modifié depuis à plusieurs reprises, cet impôt fut pendant longtemps régi par la loi du 25 avril 1844.

Actuellement cet impôt est réglementé par la loi du 15 juillet 1880 modifiée par quelques lois postérieures.

II. Législation actuelle (L. 15 juillet 1880). — L'impôt des patentes frappe non seulement les commerçants, comme on le dit généralement, mais *tout individu*, français ou étranger, exerçant en France un *commerce*, une *industrie* ou une *profession* quelconque, à moins d'exemption formelle (art. 1 L. 1880). C'est ainsi que la profession d'avocat et plusieurs autres professions libérales sont soumises à la patente,

droits : un droit fixe multiplié par le nombre des ouvertures, et un droit proportionnel plus ou moins élevé, suivant l'importance du revenu cadastral.

(1) Il est *évalué*, dans le budget, à près de 130 millions.

Digitized by Google

quand même elles seraient incompatibles avec l'exercice d'un commerce. Ce principe avait été déjà proclamé par l'Assemblée constituante. L'impôt a pour but d'atteindre les bénéfices de tout travail lucratif. Son nom lui vient de l'acte qui est délivré au contribuable par le directeur des contributions directes (*patet*, il est permis).

— La contribution des patentes se compose de deux droits : le droit *fixe* et le droit *proportionnel* (art. 2 L. 1880).

Avec le droit fixe, on tient compte de l'importance abstraite des diverses professions, suivant certaines considérations ; avec le droit proportionnel, basé sur la valeur locative, on tient compte de l'importance relative et du développement de la profession de chaque patentable.

Droit fixe. — Le droit fixe est réglé conformément à trois tableaux A, B, C :

1° Eu égard à la *population* et d'après un tarif *général*, pour les industries et professions énumérées au tableau A. Ce tableau contient huit classes de professions, divisées suivant leur importance et suivant qu'il s'agit d'un commerce en gros, demi-gros ou détail, et dont chacune est imposée eu égard à la population qui, en dehors de Paris, a été répartie en huit nombres, sur une échelle de huit degrés. Ce tarif varie, pour Paris, entre un maximum de 400 fr. et un minimum de 12 fr., suivant la classe des professions, et partout ailleurs, entre un maximum de 300 fr. et un minimum de 2 fr., suivant la classe des professions et le chiffre de la population (1).

(1) Nous donnons ci-dessous le tarif général du tableau A.

Classes.	A Paris.	DANS LES COMMUNES							
		Au-dessus de 10.0000.	De 50.001 à 100.000.	De 30.001 à 50.000.	De 20.001 à 30.000.	De 10 001 à 20.000.	De 5.001 à 10 000.	De 2.001 à 5.000.	De 2.000 et au-dessous.
1	400	300	240	180	120	80	60	45	35
2	200	150	120	90	6 0	45	40	30	25
3	140	100	80	60	40	30	25	22	18
4	75	75	60	45	30	25	20	15	12
5	50	50	40	30	20	15	12	9	7
6	40	40	32	24	16	10	8	6	4
7	20	20	16	12	8	8	5	4	3
8	12	12	10	8	6	5	4	3	2

Dans les communes de 2,000 âmes et au-dessous, les droits de pa-

Digitized by Google

2° Eu égard à la *population* et d'après un tarif *exceptionnel* pour les industries et professions portées dans le tableau B. Ce tableau énumère certaines professions ou industries spéciales qui relèvent du haut commerce, telles que celles d'agent de change, banquier, commissionnaire, courtier, facteur aux halles, entrepreneur de roulage, marchand de diamants ou pierres fines, etc. Le droit fixe varie suivant *chaque profession* et en raison de la *population*, répartie sur une échelle dont les degrés sont plus ou moins nombreux.

D'après la loi de 1880, le droit fixe du tableau B se compose, en général, de deux éléments : 1° d'une taxe déterminée pour chaque profession; 2° d'une taxe par personne employée, en sus du nombre de cinq, aux écritures, aux caisses, à la surveillance, aux achats et aux ventes intérieures ou extérieures.

3° *Sans égard à la population*, pour les industries et professions qui font l'objet du tableau C. Ce tableau passe en revue, dans cinq parties (1), une foule de professions ou industries qui sont imposées pour le droit fixe, sans égard à la population, car ces professions ou industries peuvent s'exercer utilement dans des localités fort diverses et le plus souvent à la campagne, aussi bien qu'à la ville. Suivant la nature de l'industrie ou de la profession, le droit fixe consiste tantôt dans une somme déterminée, tantôt, et dans la plupart des cas, dans une taxe qui fait varier le droit suivant le nombre des établissements, des ouvriers, métiers, machines, bêtes de somme, ou autres moyens de production (art. 3 L. 1880).

Les individus au-dessous de 16 ans et au-dessus de 65 ans ne sont comptés, dans les éléments de cotisation, que pour la moitié de leur nombre (art. 10).

— Les commerces, industries et professions non dénommés dans ces trois tableaux, n'en sont pas moins assujettis à la patente. Les droits auxquels ils doivent être soumis sont réglés, d'après l'analogie des opérations ou des objets de commerce, par un arrêté spécial du préfet, rendu sur la proposition du directeur des contributions directes et après

tente ont été réduits : 1° d'un quart pour les professions rangées dans la sixième classe du tableau A ; 2° de moitié pour les professions rangées dans les septième et huitième classes (art. 32 L. 8 août 1890).

(1) Ces cinq parties sont à distinguer pour l'application du droit *proportionnel*.

Digitized by Google

avoir pris l'avis du maire; et tous les cinq ans des tableaux additionnels sont soumis à la sanction législative (art. 4 L. 1880),

— En dehors des restrictions et réductions que peut subir le droit fixe, par suite de circonstances particulières, notamment d'un accroissement de population, de l'âge des ouvriers employés, du chômage d'usines à moteurs hydrauliques (art. 5, 6, 10, 11), son assiette est à remarquer dans deux cas : 1° celui d'un patentable exerçant plusieurs commerces, industries ou professions; 2° celui d'une société.

— Le patentable, qui exerce plusieurs professions dans un *même établissement*, ne doit qu'un seul droit fixe, le plus élevé; et c'est avec raison, car souvent et surtout dans les campagnes, on est obligé d'exercer plusieurs industries pour vivre ; toutefois, le patentable est assujetti à toutes les taxes *variables* en raison du nombre des ouvriers, machines, ou autres moyens de production (art. 7) (1).

S'il exerce plusieurs professions dans des établissements *distincts*, il est alors passible d'autant de droits fixes que d'établissements (art. 8), sauf exemption pour le magasin de vente en gros le plus rapproché de la fabrique où ne se vendraient pas les produits (art. 9).

— En cas de *société*, nous verrons, en étudiant le principe de la personnalité des patentes, qu'il faut distinguer :

Dans les sociétés en *nom collectif*, où tous les associés sont personnellement responsables, l'associé principal paie le droit fixe entier; mais chacun des autres associés secondaires ne paie qu'une part de ce droit fixe divisé entre tous les associés; de telle sorte que quand il y a cinq associés, l'associé principal paie un droit fixe et chacun des autres ne paie qu'un cinquième de ce droit. En définitive, la société paie un droit et quatre cinquièmes, c'est-à-dire un droit entier et une fraction de ce droit dont le dénominateur est représenté par le nombre des associés et le numérateur par ce même nombre moins un.

Dans les sociétés *anonymes*, où aucun des associés n'est personnellement responsable, la société n'est imposée qu'à un seul droit fixe pour chacun de ses établissements, sous la désignation de l'objet de l'entreprise.

Dans les sociétés en *commandite*, les gérants et associés

(1) Les grands magasins ont été frappés de taxes plus élevées par les lois de finances des 8 août 1890 et 28 avril 1893.

Digitized by Google

solidaires sont assimilés aux associés dans les sociétés en nom collectif; quant aux commanditaires ou actionnaires, qui ne sont pas personnellement responsables et ne sont que de simples bailleurs de fonds, ils ne sont pas imposés (art. 20-22).

Droit proportionnel. — Le droit proportionnel est établi d'après la valeur locative, tant des locaux servant à la profession ou à l'industrie, que de l'*habitation personnelle.* A ce dernier point de vue, on lui fait le reproche de faire double emploi avec l'impôt mobilier.

Il est dû lors même que le logement et les locaux occupés sont concédés à titre gratuit.

La valeur locative est déterminée : soit au moyen de baux authentiques ou de déclarations de locations verbales enregistrées, soit par comparaison avec d'autres locaux dont le loyer a été régulièrement constaté ou est notoirement connu et, à défaut de ces bases, par voie d'appréciation (art. 12). On s'attache à la valeur *réelle*, parce qu'il s'agit d'un impôt de quotité; il n'en est pas de même pour l'impôt mobilier qui est un impôt de répartition; car peu importe pour celui-ci que l'estimation soit inférieure à la valeur réelle, pourvu qu'elle soit faite d'une manière uniforme pour tous les habitants de la commune.

Le taux du droit proportionnel est fixé conformément au tableau D (art. 13) (1). Il est du 10e, 15e, 20e, 30e, 40e, 50e ou 60e de la valeur locative. Le droit porte tantôt d'une manière uniforme sur tous les locaux occupés, tantôt d'une manière différente sur la maison d'habitation et sur l'établissement industriel, suivant les distinctions et restrictions faites audit tableau. Il est, en général, du 20e de la valeur locative.

Exemptions de l'impôt. — Il y a des exemptions soit du droit fixe, soit du droit proportionnel, soit de l'impôt lui-même dans son double élément.

Ne sont pas soumises au droit *fixe* certaines professions libérales (avocats, médecins, vétérinaires, architectes, maîtres de pension, officiers ministériels, etc.); mais elles sont assujetties au droit proportionnel du quinzième de la valeur locative.

(1) Ce tableau a été modifié par la loi du 8 août 1890. Le tarif varie entre le 8e et le 60e de la valeur locative.

Digitized by Google

Ne sont pas soumis au droit *proportionnel* les patentables des septième et huitième classes du tableau A vendant en ambulance, en étalage ou sous échoppe, ni les patentables desdites classes du même tableau dans les villes de 20,000 âmes et au-dessous.

Ne sont pas assujetties à l'*impôt* des patentes, un certain nombre de professions ou d'industries énumérées dans l'article 17 de la loi de 1880; notamment : 1° les fonctionnaires, les artistes, professeurs, instituteurs primaires publics; 2° les sages-femmes, les éditeurs de feuilles périodiques; 3° les laboureurs et cultivateurs, concessionnaires de mines, pêcheurs, les associés en commandite, les assurances mutuelles; 4° les commis et toutes personnes travaillant à gages, à façon et à la journée dans les ateliers et boutiques des personnes de leur profession; les ouvriers travaillant sans compagnons ni apprentis ou avec un apprenti âgé de moins de 16 ans; ceux qui vendent en ambulance, dans les rues, des fleurs, statues, fruits, légumes et autres menus comestibles; les savetiers, chiffonniers au crochet, porteurs d'eau, garde-malades, etc.

Formation des matrices de patentes et établissement des rôles. — Chaque année les contrôleurs des contributions procèdent au recensement des imposables et à la formation des matrices de patentes. Le maire est prévenu de l'époque du recensement et peut assister le contrôleur ou se faire représenter par un délégué. La matrice dressée par le contrôleur est déposée pendant 10 jours au secrétariat de la mairie où les intéressés peuvent en prendre connaissance et remettre au maire leurs observations. A l'expiration d'un second délai de 10 jours, le maire, après avoir consigné ses observations sur la matrice, la transmet au directeur des contributions directes. Dans le cas où celui-ci ne croit pas devoir donner suite aux observations du maire, il soumet la difficulté au préfet, avec son avis motivé. Dans le cas où le préfet n'adopte pas les propositions du directeur, il en est référé au ministre des finances. Le préfet arrête les rôles et les rend exécutoires. L'article 25 de la loi de 1880 établit, à cet égard, quelques règles spéciales pour Paris.

Personnalité et annualité de l'impôt. — Les patentes sont *personnelles* et ne peuvent servir qu'à ceux à qui elles sont délivrées.

Digitized by Google

L'application de ce principe donne lieu, comme nous l'avons déjà dit, à quelques particularités au cas de société.

Dans les sociétés en nom collectif, tous les associés figurant en nom et étant tous personnellement et solidairement responsables, sont tous assujettis à la patente; mais nous savons que, quant au droit fixe, l'associé principal le paie seul, en entier, et que chacun des associés secondaires ne paie qu'une part du même droit divisé entre tous les associés. Les associés secondaires sont, du reste, affranchis des taxes variables du tableau C. Quant au droit proportionnel, il est établi sur la maison d'habitation de l'associé principal et sur tous les locaux servant à la société; mais la maison d'habitation des associés secondaires, lorsqu'elle ne sert pas à la société, est affranchie du droit proportionnel (art. 20 et 21).

Dans les sociétés anonymes où aucun des associés ne figure en nom et n'est personnellement responsable, aucun d'eux n'est assujetti à la patente. La société seule est imposée à un seul droit fixe pour chacun de ses établissements, sans préjudice du droit proportionnel.

Dans les sociétés en commandite, les gérants et associés solidaires, qui seuls figurent en nom et ont une responsabilité personnelle, sont assimilés aux associés en nom collectif. Les commanditaires ou simples bailleurs de fonds ne sont pas assujettis à la patente (art. 22).

— L'impôt des patentes est *annal*, en ce sens qu'il est dû pour l'année entière par ceux qui, le 1er janvier, avaient une profession qui y était soumise. Ceux qui auraient été omis au rôle primitif seraient imposés en vertu de rôles supplémentaires. Par exception, en cas de cession d'établissement, la patente est, sur la demande du cédant ou du cessionnaire, transférée à son successeur; la mutation de cote est réglée par un arrêté du préfet (art. 28 L. 1880 et art. 29 L. 8 août 1890); en outre, en cas de fermeture des magasins, boutiques et ateliers par suite de décès ou de faillite déclarée, les droits ne sont dus que pour le passé et le mois courant.

Le principe de l'annualité de l'impôt est établi au profit du Trésor; mais il ne peut lui être opposé par les patentables. Aussi, ceux qui s'établissent dans le cours de l'année ou entreprennent une profession donnant lieu à un droit plus élevé, sont soumis à un impôt ou augmentés, à partir du premier du mois dans lequel la profession a été commencée ou a reçu de l'extension (art. 28).

Digitized by Google

— Quoique les impôts directs ne soient, en général, payables que par douzièmes, les marchands forains, colporteurs et tous autres patentables dont la profession n'est pas exercée à demeure fixe, sont tenus d'acquitter le montant total de leur cote au moment où la patente leur est délivrée (art. 29 L. 1880).

L'impôt des patentes, comme l'impôt mobilier, est immédiatement exigible, en totalité, en cas de déménagement hors du ressort de la perception, comme en cas de vente volontaire ou forcée.

Les propriétaires et, à leur place, les principaux locataires, sont aussi responsables du dernier terme échu et du terme courant, s'ils n'ont pas, un mois avant le terme fixé par le bail, donné avis au percepteur du déménagement de leurs locataires, ou, dans le cas d'un déménagement anticipé ou furtif, s'ils n'en ont pas donné avis dans les trois jours (art. 30 L. 1880).

— Les formules des patentes sont délivrées par le directeur des contributions directes; elles sont, à la diligence des patentés, visées par le maire et revêtues du sceau de la commune (art. 31).

Tout patentable est tenu d'exhiber sa patente, lorsqu'il en est requis par les maires, adjoints, juges de paix et tous autres officiers ou agents de police judiciaire (art. 32 et 33).

Taxes assimilées aux impôts directs.

Plusieurs taxes sont assimilées aux impôts directs, au point de vue de leur mode de perception, en vertu d'un rôle nominatif, de leur recouvrement et des réclamations auxquelles elles peuvent donner lieu.

Ces taxes sont très variées. Les unes sont perçues au profit de l'Etat, dont elles augmentent les ressources. D'autres sont perçues soit au profit de l'Etat, soit au profit des communes, établissements publics ou communautés de propriétaires ou d'habitants.

Les taxes perçues au profit de l'Etat comprennent : 1° la taxe des biens de *main-morte* et les redevances des mines, qui sont des annexes ou des suppléments à l'impôt foncier; 2° certaines taxes somptuaires; 3° des redevances dues pour

Digitized by Google

frais de contrôle de certaines professions; 4° la taxe militaire (1).

Taxe annuelle des biens de main-morte. — La taxe annuelle des biens de main-morte a été créée par la loi du 20 février 1849; cette taxe est destinée à remplacer, sur les biens de certaines personnes morales, le droit de *mutation* qui ne peut les atteindre, puisque ces personnes aliènent rarement et qu'elles ne meurent pas.

Cette taxe représentative des droits de mutation entre-vifs ou par décès, fixée d'abord à 62 centimes 1/2 par franc du principal de l'impôt foncier, a été portée à 70 centimes par la loi du 3 mars 1872.

Elle ne frappe que les *immeubles* passibles de l'impôt foncier, qui lui sert d'assiette et dont elle est un accessoire, pourvu qu'ils appartiennent aux départements, communes, établissements publics ou d'utilité publique reconnus par la loi, ou aux sociétés anonymes, dont la durée dépasse habituellement celle de la vie humaine.

La taxe n'étant établie que sur les immeubles passibles de l'impôt foncier, on en conclut qu'elle ne frappe pas les immeubles affranchis de l'impôt foncier; par conséquent, ni les biens du domaine public, ni les bâtiments affectés à un service public, ni les immeubles affranchis même temporairement de l'impôt foncier, tant que dure l'exemption.

Quant aux personnes morales soumises à cette taxe, il importe de remarquer que l'Etat ne figure pas dans l'énumération de la loi; que, dès lors, la taxe ne peut l'atteindre; qu'en outre, une loi du 14 décembre 1875 exempte les sociétés anonymes qui ont précisément pour objet la vente et l'achat d'immeubles, car le but de ces sociétés favorise la circulation et la mutation des immeubles; mais la taxe reste due pour ceux de leurs immeubles qui ne sont pas destinés à être vendus.

La loi de 1849 ne frappe que les immeubles *appartenant* aux personnes morales qu'elle indique. Dès lors, la taxe ne peut être due par elles, si elles n'ont que l'usufruit. Aussi décide-t-on que les compagnies de chemins de fer, bien que soumises à l'impôt foncier, ne sont pas tenues de la taxe des biens de main-morte, parce qu'elles ne sont pas propriétaires

(1) Ces taxes sont évaluées au budget à près de 45 millions.

Digitized by Google

du chemin de fer, qui fait partie du domaine public (C. d'Et., 6 juillet 1888).

Si les personnes morales énumérées par la loi n'ont que la nue-propriété, elles sont passibles de la taxe; mais on décide qu'elles la paieront seulement pour la moitié, car l'usufruit qui ne leur appartient pas est estimé, d'après les lois de l'enregistrement, à la valeur de la moitié en pleine propriété.

Redevances sur les mines. — Nous avons vu, en étudiant la législation des mines, que le concessionnaire doit à l'Etat une redevance fixe, d'après l'étendue de la concession (10 fr. par kilomètre carré) et une redevance proportionnelle aux produits de la mine, et qui est fixée par la loi annuelle de finances, sauf la faculté d'abonnement (D. 11 février 1874).

Taxes somptuaires. — Certaines taxes frappent quelques objets de luxe. Ce sont celles qui sont établies : sur les voitures, chevaux, mules et mulets; — sur les cercles, sociétés, lieux de réunions; — sur les billards publics et privés; — sur les vélocipèdes et autres appareils analogues.

Droit de contrôle et de surveillance. — Des droits ou redevances sont imposés à certaines catégories de personnes. Ce sont : les droits de vérification des poids et mesures; des alcoomètres et des densimètres; les droits de visite des pharmacies et magasins de droguerie; les droits d'inspection des fabriques et dépôts d'eaux minérales; les droits d'épreuves des appareils à vapeur; les redevances pour la rétribution des délégués mineurs.

Taxe militaire. — La loi du 15 juillet 1889 (art. 35), modifiée par l'article 16 de la loi du 26 juillet 1893, avait établi une taxe militaire annuelle à la charge de ceux qui bénéficient d'une exonération totale ou partielle du service dans l'armée active. Ces dispositions sont désormais remplacées par l'article 4 de la loi de finances du 3 avril 1898, qui a profondément modifié la législation antérieure et en vertu duquel a été fait un règlement d'administration publique en date du 24 mai 1898.

Sont assujettis à la taxe : les jeunes gens qui bénéficient d'une exonération totale ou partielle du service dans l'armée active, par suite soit de dispense, d'ajournement non suivi d'exemption, de classement dans les services auxiliaires, d'envoi en disponibilité, soit d'inscription différée sur les tableaux de recensement dans les cas autres que celui d'omission (art. 4, § 1 L. 3 avril 1898).

Digitized by Google

Sont exemptés de la taxe : 1° les hommes envoyés en congé dans leurs foyers comme soutiens indispensables de famille par application de l'art. 22 (de la loi du 15 juillet 1889); — 2° les hommes envoyés en congé pour une cause de dispense autre que celle visée au précédent alinéa et les hommes classés dans les services auxiliaires, lorsqu'ils sont reconnus remplir effectivement les devoirs de soutiens indispensables de famille. Cette reconnaissance est accordée (et aussi maintenue ou retirée) par le conseil de révision départemental qui, appelé à statuer sur les demandes de dispenses prévues à l'article 22 (dispenses de deux années *de service*, à titre de soutiens de famille), devra prononcer en même temps sur les demandes formées par les autres dispensés à l'effet d'être exemptés de la taxe comme soutiens de famille. Les hommes reconnus ainsi comme soutiens de famille ne seront pas comptés pour la fixation du nombre de ceux qui peuvent être envoyés dans leurs foyers en vertu de l'article 22; — 3° les hommes renvoyés dans leurs foyers par application de l'article 46; — 4° les jeunes gens qui se trouvent, eux et leurs ascendants du premier degré, dans un état d'indigence notoire (art. 4, § 2 L. 3 avr. 1898).

La taxe militaire se compose : 1° d'une taxe fixe de 6 francs; 2° d'une taxe proportionnelle égale à trois fois le montant en principal de la cote personnelle et mobilière de l'assujetti; et si celui-ci a encore ses ascendants du premier degré ou l'un d'eux, la taxe proportionnelle est augmentée du quotient obtenu en divisant le triple de la cote personnelle et mobilière de l'ascendant le plus imposé par le nombre des enfants vivants et des enfants représentés dudit ascendant (§ 3). C'est au nom de cet ascendant que la taxe est imposée, sauf son recours contre l'assujetti et le recouvrement de la taxe ne peut être poursuivi contre l'assujetti qu'après qu'une sommation avec frais adressée à l'ascendant imposé est restée sans effet. — L'assujetti n'est personnellement imposable que si ses ascendants du premier degré sont décédés indigents ou sans domicile connu en France (§ 6).

Lorsqu'un ascendant est imposé à la taxe militaire pour plusieurs fils dans le rôle d'une même année, il ne paye qu'une seule taxe fixe de 6 francs, répartie par portions égales entre les cotisations des assujettis qu'elle concerne. — Pour le calcul de la taxe proportionnelle, en cas de décès du père de l'assujetti, si la mère veuve ou divorcée s'est remariée, son mari est considéré comme un ascendant du premier degré de l'assujetti.

Les cotisations imposables sont la cote personnelle imposée au rôle du domicile et la plus élevée en principal des cotes mobilières auxquelles les contribuables sont assujettis, soit dans le même rôle, soit dans les rôles d'autres communes. Elles sont déterminées sans égard aux prélèvements qui peuvent servir à les acquitter sur les produits de l'octroi (§ 3).

La taxe est due pendant trois ans à partir du 1er janvier qui suit la décision par laquelle le conseil de révision a fixé définitivement la situation de l'assujetti et si, à cette date, l'assujetti subit la peine

Digitized by Google

de l'emprisonnement en vertu d'un jugement, la période d'imposition commence seulement au 1er janvier qui suit l'expiration de la peine.

Lorsque au 1er janvier de l'une quelconque de ces trois années l'assujetti est présent sous les drapeaux comme incorporé dans l'armée active, il n'est pas imposable pour ladite année. Le temps de service effectué en vertu d'un engagement antérieur à l'inscription de l'assujetti sur la liste de recrutement cantonal sera considéré comme fait à partir du 1er novembre de l'appel de la classe à laquelle l'assujetti appartient par son âge.

La taxe n'est pas due pour les années qui suivent celle du décès ou de la réforme de l'assujetti (§ 4).

Elle est établie au 1er janvier pour l'année entière. — Elle cesse lorsque l'assujetti contracte un engagement pour une durée de trois ans au moins ou obtient son inscription sur les registres de l'inscription maritime. — Tout mois commencé est exigible en entier (§ 5).

La taxe est exigible dans la commune où le contribuable au nom duquel elle doit être inscrite a son domicile au 1er janvier. Lorsque les jeunes gens qui bénéficient de la dispense prévue à l'article 50 de la loi sur le recrutement sont personnellement imposables, ils sont imposés dans la commune où ils ont leur domicile au point de vue du service militaire, tel qu'il est défini à l'article 13 de ladite loi (D. 24 mai 1898, art. 2).

La taxe est recouvrée et les réclamations sont instruites et jugées comme en matière de contributions directes (§ 6).

Il est ajouté au montant de la taxe cinq centimes par franc pour couvrir les décharges ou remises et 3 centimes par franc pour frais de perception (§ 7).

La loi de 1898 a principalement innové : 1° *Quant aux personnes assujetties :* Elle affranchit de la taxe les jeunes gens exemptés du service pour raison physique et ceux qui sont reconnus soutiens de famille, qu'ils soient ou non dispensés à ce titre ; 2° *Quant au montant et à la durée de la taxe :* elle triple le montant de la taxe proportionnelle qui, autrefois était égale au simple montant de la cote personnelle-mobilière et le montant de la taxe totale n'est plus réduit à proportion du nombre de mois de services effectués ; — mais par contre la taxe n'est plus due jusqu'au passage de l'assujetti dans la réserve de l'armée territoriale, elle n'est due que pour les années pendant lesquelles l'assujetti jouit de l'exonération de service, la période d'imposition étant limitée aux trois années qui suivent la décision du conseil de révision, déduction faite de l'année ou des années au 1er janvier desquelles l'assujetti est présent sous les drapeaux.

Des dispositions transitoires ont été prises pour l'année 1898 (§ 7).

Digitized by Google

En dehors de ces taxes diverses spécialement perçues au profit de l'Etat, sauf quelquefois une attribution partielle aux communes (le vingtième pour les chevaux et voitures, un quart pour les vélocipèdes), la loi du budget autorise également la perception d'une foule d'autres taxes assimilées aux impôts directs, soit dans l'intérêt de l'Etat, soit dans l'intérêt des communes ou des communautés de propriétaires ou d'habitants. Telles sont, notamment : les taxes d'endiguement, de desséchement de marais, de curage des rivières non navigables, ni flottables, taxes qui sont, pour l'Etat, des taxes de *recouvrement* pour se couvrir d'avances par lui faites — la taxe municipale sur les chiens, la taxe des prestations en nature pour les chemins vicinaux ou ruraux — les taxes des associations syndicales autorisées.

SECTION II.

Recouvrement et réclamations en matière d'impôts directs

§ I. *Recouvrement.*

Les rôles des contributions directes sont préparés par la direction de l'administration des contributions directes, et rendus *exécutoires* par le Préfet.

Ils sont envoyés aux percepteurs, chargés d'en recouvrer le montant. Ils sont *publiés* par un avis du maire. Cette publication est très importante, car nous verrons qu'elle est le point de départ du délai de 3 mois accordé au contribuable pour former une demande en décharge ou en réduction.

Les impôts directs sont payables par *douzièmes;* mais le contribuable peut devancer les époques de paiement ou s'entendre avec le percepteur pour payer en un seul terme ou en plusieurs termes représentant plusieurs douzièmes.

Chaque contribuable reçoit d'abord un *avertissement* qui lui indique la somme dont il est *débiteur*.

Après l'expiration des 10 jours qui suivent l'échéance, le contribuable peut être poursuivi.

On distingue les poursuites *administratives* et les poursuites *judiciaires*.

Les poursuites *administratives* comprennent :

1° Une sommation *sans* frais;

2° Une sommation *avec* frais, qui peut intervenir huit jours après la sommation sans frais; mais elle n'a lieu qu'à la suite d'une *contrainte* générale délivrée par le receveur particulier des finances et visée par le Sous-Préfet (1).

(1) Autrefois, à la suite de la contrainte générale, il y avait lieu à

Digitized by Google

Lorsque la sommation avec frais est demeurée inefficace, l'administration peut recourir aux poursuites judiciaires.

Les poursuites *judiciaires* comprennent :

1° Le commandement, qui peut être fait trois jours après la sommation avec frais et à la suite d'une contrainte *individuelle* et *nominative*, délivrée par le receveur des finances et visée par le Sous-Préfet (1).

2° La saisie et la vente des meubles ;

3° La saisie immobilière, mais avec l'autorisation du ministre des finances.

Les poursuites sont exercées par des agents spéciaux, appelés porteurs de contraintes, nommés par le Préfet qui fixe le tarif des frais qui leur sont dus.

— Pour le recouvrement des impôts directs, le Trésor a un *privilège* plus ou moins restreint, suivant qu'il s'agit de l'impôt foncier ou des autres impôts directs (art. 2098, C. civ. et loi du 12 novembre 1808) :

1° Pour l'impôt foncier de l'année échue et de l'année courante, il a un privilège *spécial* sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des immeubles (2);

2° Pour les autres impôts de l'année échue et de l'année

la poursuite par *garnison collective* ou *individuelle*. La poursuite par garnison consistait dans l'envoi d'un agent spécial, appelé garnisaire, dont le salaire était payé par les contribuables en retard.

La garnison collective s'exerçait contre tous les contribuables en retard en même temps ; chaque redevable recevait un bulletin séparé par lequel la garnison lui était notifiée, et payait une certaine somme pour le salaire du garnisaire, fixé par arrêté du Préfet.

La garnison individuelle était celle qui était exercée contre un seul contribuable en retard par un garnisaire établi à ses frais dans la commune. Le garnisaire tenait garnison chez le contribuable, il s'installait chez lui ; il avait droit à une somme par jour d'après le tarif du prix de journée fixé par le Préfet.

Une loi du 9 février 1877 a supprimé le mode de poursuite par garnison individuelle et a remplacé le mode de poursuite désigné sous le nom de garnison collective par la *sommation* avec *frais*. Celle-ci est faite par des *porteurs de contrainte* (arr. 16 therm. an VIII, art. 18); mais l'article 53 de la loi du 3 avril 1898 donne à l'administration la faculté de recourir aux agents des postes (par l'emploi d'une lettre recommandée).

(1) Les contraintes, en matière d'impôts directs, n'ont pas le même caractère que les contraintes délivrées en matière d'impôts indirects. Elles ne sont que des ordres de poursuivre, le titre exécutoire est le rôle déclaré exécutoire par le Préfet (voir la note de la page 255). Aussi l'on décide généralement que les contraintes, en matière d'impôts directs, n'emportent pas hypothèque (en ce sens : Batbie et C. cass. 18 février 1845).

(2) Ce privilège confère-t-il un droit de *suite* contre les acquéreurs de l'immeuble ? La Cour de cassation décide l'affirmative (6 juillet 1852).

Digitized by Google

courante, il a un privilège *général* sur tous les effets mobiliers *appartenant* aux redevables, en quelque lieu qu'ils se trouvent. — Ce privilège s'exerce avant tout autre, sauf celui des frais de justice et celui du locateur pour 6 mois de loyer seulement (art. 657 et 662, C. pr. civ.).

En dehors de son privilège, l'Etat peut exercer une action *directe* contre tous ceux qui détiennent des sommes dues au contribuable (art. 2, L. 1808).

Ces dispositions sont applicables aux taxes communales assimilées aux contributions directes (art. 58 L. 30 mars 1902).

— L'action en réclamation de l'impôt et l'action en répétition d'impôts payés et non dus se prescrivent par 3 *ans*.

— Les difficultés qui peuvent s'élever sur les poursuites judiciaires, sur les questions de privilège et sur l'action civile en répétition, sont de la compétence de l'autorité judiciaire (Trib. des conflits, 21 octobre 1871 et 30 juin 1877).

§ II. *Contentieux et réclamations en matière d'impôts directs.*

Les réclamations que peuvent former les contribuables, en matière d'impôts directs, ont pour objet :

Soit la *réintégration* au rôle;

Soit un *dégrèvement*, c'est-à-dire la *suppression* ou *diminution* de cote;

Soit une *mutation* de cote.

Ces réclamations sont très importantes et les règles qui les régissent doivent être soigneusement remarquées.

Réintégration. — La demande en *réintégration* est celle par laquelle un contribuable réclame contre son omission au rôle où il veut être porté. L'intérêt de cette demande se présentait, autrefois, pour l'exercice des droits politiques subordonnés au cens. Actuellement, l'intérêt que peut avoir un particulier à se faire porter au rôle des contributions où il a été omis se rencontre dans plusieurs circonstances, notamment :

1° Pour l'éligibilité au Conseil général, au Conseil d'arrondissement ou au Conseil municipal, qui exige le domicile ou le payement d'une contribution directe dans le département, l'arrondissement ou la commune;

2° Pour l'exercice d'une action judiciaire qu'une commune négligerait d'intenter et qu'un contribuable peut intenter à

Digitized by Google

ses risques, avec l'autorisation du Conseil de préfecture (art. 123 L. du 5 avril 1884);

3° Dans divers cas où il y a lieu, dans l'intérêt d'une section de commune, à la constitution d'une commission syndicale (art. 111, 112, 129 L. 5 avril 1884) (1).

Dégrèvement. — La demande en *dégrèvement* est celle par laquelle le contribuable réclame la suppression ou la diminution de sa cote. On distingue, à cet égard : les demandes en *décharge* et en *réduction*, d'une part, et les demandes en *remise* et en *modération*, d'autre part.

Dans la demande en *décharge*, le contribuable soutient qu'il ne devait pas être imposé et que sa cote doit être supprimée; par exemple, parce qu'il n'est pas propriétaire de l'immeuble pour lequel il a été imposé au rôle de l'impôt foncier, ou parce qu'il est dans un des cas d'exemption de l'impôt des patentes. — Dans la demande en *réduction*, il soutient que sa cote est excessive et qu'elle doit être diminuée, soit parce que la valeur locative de son habitation a été exagérée, soit parce qu'il figure au rôle des patentes pour une profession plus imposée que celle qu'il exerce.

Dans la demande en *remise*, le contribuable, dûment imposé, sollicite l'exemption du payement total de sa cote, parce qu'il a été victime d'un accident, d'un sinistre; par exemple : il a perdu toute sa récolte par suite d'une inondation, d'un incendie. — Dans la demande en *modération*, il sollicite un dégrèvement partiel, une diminution, dans les mêmes circonstances, parce que l'accident n'a amené qu'une perte partielle.

— Des différences très importantes sont à signaler entre les demandes en *décharge* et en *réduction*, d'une part, et les demandes en *remise* et en *modération*, d'autre part :

1° Les premières sont fondées sur un droit et donnent

(1) La qualité de contribuable est encore utile dans d'autres circonstances : soit pour l'électorat municipal, soit pour le droit de prendre copie des délibérations des conseils départementaux ou communaux; soit pour être membre de la commission des répartiteurs.

Autrefois, les plus imposés avaient encore le droit de voter, avec le conseil municipal, en certains cas, notamment pour les emprunts et les impositions extraordinaires intéressant une commune ayant moins de 100,000 francs de revenus et pour un avis à donner sur les changements à la circonscription des communes; mais la loi du 5 avril 1882 a supprimé, dans tous les cas, l'adjonction au conseil municipal des plus imposés.

Digitized by Google

lieu à un recours contentieux qui doit être formé dans le délai de trois mois, qui court, en général, à partir de la publication des rôles. — Les autres sont fondées sur un intérêt et donnent lieu à un recours gracieux qui doit être formé dans les 15 jours qui suivent les événements ayant occasionné des pertes.

2° Les premières sont de la compétence du Conseil de préfecture. — Les autres sont de la compétence du Préfet;

3° Contre les décisions du Conseil de préfecture, il y a lieu à un recours au Conseil d'Etat, avec dispense de constitution d'avocat. — Contre les décisions du Préfet, le recours est formé devant le ministre des finances;

4° En cas de décharge ou de réduction des impôts de répartition, (sauf celui des portes et fenêtres, qui, à l'origine, était un impôt de quotité), les cotes ainsi déchargées ou réduites sont réimposées l'année suivante sur les autres contribuables. — En cas de remise et de modération, les cotes remises ou diminuées tombent dans les *fonds de non-valeurs*, de même que les cotes déchargées ou réduites des portes et fenêtres et des patentes.

Les *fonds de non-valeurs* s'obtiennent au moyen de centimes additionnels aux quatre contributions directes; ils forment, comme dit M. Serrigny, une espèce de société d'assurances mutuelles (1).

— Nous rappelons qu'en matière de cadastre, un recours contentieux peut avoir lieu devant le Conseil de préfecture,

(1) Il ne faut pas confondre le fonds de non-valeurs avec le fonds de secours. Plusieurs différences les distinguent :

1° Le fonds de non-valeurs est à la disposition des préfets et du ministre des finances. — Le fonds de secours est à la disposition du ministre de l'agriculture pour être distribué dans les départements, en cas d'incendie, d'inondation ou autres événements malheureux;

2° Le fonds de non-valeurs s'obtient au moyen de centimes additionnels aux quatre contributions directes. — Le fonds de secours, étranger à l'impôt des portes et fenêtres et à celui des patentes, s'obtient par l'addition d'un centime additionnel à l'impôt foncier et à l'impôt personnel et mobilier;

3° Dans la répartition du fonds de non-valeurs, on ne considère que le préjudice souffert. — Dans la distribution du fonds de secours, on tient compte, non-seulement des pertes éprouvées, mais de la fortune du réclamant;

4° Celui qui a obtenu d'une compagnie d'assurances l'indemnité de ses pertes est néanmoins compris dans la répartition du fonds de non-valeurs. — Il ne serait pas admis à prendre part au fonds de secours.

Digitized by Google

contre le classement, — et un recours gracieux devant la Commission départementale, contre le tarif des évaluations.

Mutations de cote. — Quant aux demandes en *mutation de cote*, qui ont pour but de substituer le nom d'une personne à celui d'une autre sur le rôle des contribuables, à la suite d'une mutation de propriété ou de la cession d'un commerce ou d'une industrie, il faut distinguer. Pour l'impôt foncier et celui des portes et fenêtres, c'est le Conseil de préfecture qui est compétent; pour les patentes, c'est le Préfet, et pour l'impôt personnel et mobilier, c'est l'Administration des contributions directes. Il y a un défaut d'harmonie.

En ce qui concerne le transfert de la patente (art. 28 L. 15 juillet 1880), on peut observer qu'il peut s'opérer en cours d'exercice, tandis que la mutation de cote de la propriété foncière ne peut être obtenue que pour des aliénations antérieures au 1er janvier de l'année pour laquelle la réclamation est formée.

Procédure à suivre. — Les demandes en réintégration au rôle, décharge ou réduction, ou en mutation de cote, doivent être formées dans les *trois mois*, à partir de la publication des rôles par le maire, et spécialement, en cas de faux ou double emploi, le délai ne court, pour une demande en décharge ou réduction, que du jour où le contribuable a eu connaissance officielle des poursuites dirigées contre lui pour le recouvrement (L. 29 décembre 1884). La réclamation contre le classement, en matière cadastrale, peut être formée dans les six mois.

Toute réclamation est assujettie au droit de timbre, à moins qu'il ne s'agisse d'une cote au-dessous de 30 fr. Elle est adressée au Préfet et au Sous-Préfet.

Le contribuable, formant une demande en décharge ou en réduction, n'est plus tenu de présenter la quittance des termes échus : mais sa réclamation ne saurait faire obstacle au recouvrement des termes qui viendraient à échoir jusqu'au jugement de sa demande par le Conseil de préfecture (art. 12 L. 6 déc. 1897).

La demande est renvoyée au contrôleur qui, après avoir pris l'avis du maire ou des répartiteurs, transmet le dossier, avec son avis, au directeur des contributions directes.

D'après la loi du 6 décembre 1897 (art. 13), lorsque le maire ou les répartiteurs, d'une part et le directeur des contributions directes, d'autre part, seront d'avis d'accueillir intégralement une demande en décharge ou en réduction, le dégrèvement sera, sans autre formalité, prononcé par le directeur : on évitera ainsi l'encombrement des affaires devant le Conseil de préfecture.

Dans le cas contraire, le directeur exprime les motifs de son

Digitized by Google

opinion, transmet le dossier à la sous-préfecture et invite le réclamant à en prendre communication et à faire connaître, dans les dix jours, s'il veut fournir de nouvelles observations ou recourir à une expertise. Si l'expertise est demandée par le contribuable ou ordonnée d'office par le Conseil de préfecture, elle est faite par trois experts, nommés l'un par le conseil et les deux autres par chacune des parties; si les parties consentent qu'il y soit procédé par un seul expert, il est nommé par le Conseil de préfecture (art. 16 L. 17 juillet 1895).

La décision du Conseil de préfecture doit être rendue dans les trois mois qui suivent la réclamation. — Les parties ne sont averties du jour où leur affaire sera portée à l'audience publique que si elles ont fait connaître leur intention de présenter des observations orales (L. 22 juillet 1889, art. 44).

Nous savons que le recours au Conseil d'Etat contre l'arrêté du Conseil de préfecture peut être formé sans le ministère d'un avocat au Conseil; il est alors transmis par l'intermédiaire du Préfet, sans frais (art. 28-30 L. 21 avril 1832).

A côté de cette procédure ordinaire, la loi du 27 juillet 1887 est venue permettre au contribuable de faire dans *le mois* de la publication des rôles, sans frais ni formalités, sa réclamation par simple *déclaration à la mairie*. Le mode de procéder établi par l'article 13 de la loi du 6 décembre 1897 étant déclaré applicable à ces déclarations, il en résulte que si le maire ou les répartiteurs, et le directeur des contributions directes sont d'accord sur le bien-fondé de la réclamation, il n'est pas nécessaire de soumettre au Conseil de préfecture un état analysant celle-ci, le directeur pouvant prononcer le dégrèvement; si au contraire, la réclamation ne paraît pas fondée, le contribuable en est informé et peut former une demande régulière devant le Conseil de préfecture.

Réclamations de la part des percepteurs. — Ce que nous venons de dire s'applique aux réclamations des particuliers. Les impôts directs sont aussi l'objet de réclamations de la part des *percepteurs*, responsables du recouvrement des rôles.

Ils peuvent, dans les trois premiers mois de l'exercice, présenter des états de cotes *indûment imposées*, sur lesquelles statue le Conseil de préfecture (L. 3 juillet 1846); ils sont autorisés, même après ce délai, et à la fin de l'année, à porter les cotes indûment imposées sur les états de *cotes irrécouvrables* pour être allouées en décharge par le Conseil de préfecture (L. 22 juin 1854). — Quant aux autres cotes irrécouvrables qui doivent tomber dans le fonds de non-valeurs, le percepteur doit adresser au préfet, dans les deux premiers mois de la seconde année de chaque exercice, les états pour en obtenir la remise ou la modération.

Digitized by Google

CHAPITRE II.

IMPÔTS INDIRECTS.

Les impôts indirects sont perçus au profit de l'*Etat* ou au profit des *communes*.

Les principaux impôts indirects perçus au profit de l'*Etat* comprennent :

1° Les impôts indirects proprement dits, dont le recouvrement est confié à l'administration des contributions indirectes ;

2° Les droits de douane, dont le recouvrement est confié à l'administration des douanes ;

3° Les droits d'enregistrement, de timbre, d'hypothèque, dont le recouvrement est confié à l'administration des domaines et de l'enregistrement, chargée également de la perception de l'impôt *direct* sur le revenu des valeurs mobilières ;

4° Les diverses taxes relatives au monopole des postes, télégraphes et téléphones, dont le recouvrement est confié à l'administration des postes et télégraphes.

Les trois premières administrations se rattachent au ministère des finances. L'administration des postes et des télégraphes, confiée à un sous-secrétaire d'Etat, dépend du ministère du commerce et de l'industrie.

Les impôts indirects perçus au profit des *communes* comprennent, notamment, les droits d'octroi, les droits de place dans les foires et marchés, les droits de voirie.

— Nous rappelons qu'en principe les impôts indirects donnent lieu à la compétence de l'autorité *judiciaire*, à la différence des impôts directs qui sont soumis à la compétence de l'autorité administrative. Nous savons que la raison de cette différence tient à ce que les impôts indirects, étant perçus en vertu d'un *tarif* qui est dans la loi, ne donnent lieu qu'à l'application de la loi elle-même et non à des actes administratifs, tandis que les impôts directs, étant perçus en vertu de rôles nominatifs préparés par l'administration des contributions directes et rendus exécutoires par le Préfet, donnent lieu à l'application d'actes administratifs.

Digitized by Google

Impôts indirects au profit de l'État.

Nous ne donnerons que des notions générales et sommaires sur tous les divers impôts indirects perçus au profit de l'Etat, principalement sur les impôts indirects proprement dits, les douanes et les droits perçus par l'administration de l'Enregistrement et celle des Postes et Télégraphes.

§ I. Impôts indirects proprement dits (1).

Les impôts indirects proprement dits, désignés autrefois sous le nom d'*aides et gabelles*, comprennent une foule de droits divers dont la multiplicité et la variété ont fait donner à l'administration des contributions indirectes le nom de *régie des droits réunis*, sous lequel on la désigne souvent dans la pratique. Cette dénomination lui convenait mieux encore quand, en 1851, l'administration des douanes y avait été rattachée. Mais depuis un décret du 19 mars 1869, le service des contributions indirectes est separé de celui des douanes.

Les principaux impôts indirects comprennent : les droits sur les boissons, les sels, les sucres, les cartes à jouer, les voitures publiques, les tabacs, les poudres et salpêtres, etc., auxquels il faut ajouter plusieurs impôts établis depuis 1871, notamment sur les huiles, les allumettes, etc.

Nous ne passerons pas en revue tous ces divers impôts; nous nous bornerons à donner quelques idées générales sur l'impôt des boissons, qui est un des plus importants et dont la réforme est attendue depuis plusieurs années.

Boissons. — Dans l'ancien régime, les droits sur les boissons étaient connus sous le nom d'*aides*. Ces droits furent supprimés, en 1791, par l'Assemblée constituante qui, comme nous le savons, abolit tous les impôts indirects proprement dits.

Les droits sur les boissons furent rétablis en l'an XII. Ils ont été réglementés dans la fameuse loi de finances du 28 avril 1816, loi fondamentale sur les boissons et sur la

(1) Dans les budgets actuels, ces impôts indirects sont évalués à plus de 600 millions, et, en y comprenant les produits des monopoles des tabacs, des poudres et des allumettes, à près de 1.200 millions.

Digitized by Google

plupart des impôts indirects; la loi de 1816 a été profondément modifiée par la loi du 29 déc. 1900, complétée elle-même par celle du 30 mars 1902.

— Avant la loi du 29 décembre 1900, les droits sur les boissons comprenaient :

A. Sur les vins, cidres, poirés ou hydromels :

1° Un *droit de circulation,* sur les quantités vendues en gros et destinées à la consommation à domicile; — exigé à chaque enlèvement ou déplacement des liquides; — perçu d'après un tarif gradué suivant les départements divisés en 3 classes et d'autant plus élevé qu'on s'éloignait davantage des pays de production.

2° Un *droit d'entrée* sur les quantités introduites dans les villes ayant au moins 4.000 habitants; — variable suivant le département et l'importance de la population.

3° Un *droit de détail,* sur les ventes en détail faites par les débitants; — perçu au moyen de l'exercice, c'est-à-dire des visites des employés, sauf pour les débitants affranchis de l'exercice par abonnement. Une taxe unique était substituée obligatoirement dans les villes de 10.000 habitants et au-dessus, facultativement dans les villes de 4.000 à 10.000 habitants, au droit de détail et au droit d'entrée : ces villes étaient dites villes rédimées:

A Paris et à Lyon, une taxe unique, dite de remplacement, était substituée aux droits d'entrée, de détail et de circulation.

B. Sur les bières : un droit de fabrication perçu d'après la contenance des appareils des brasseurs.

C. Sur les alcools, eaux-de-vie et liqueurs :

1° Un *droit d'entrée* sur lés quantités introduites dans les villes ayant au moins 4.000 habitants; — variable suivant l'importance de la population.

2° Un droit de *consommation*, perçu d'après la richesse alcoolique du liquide, à raison de 156 fr. 25 par hectolitre d'alcool pur.

D. Enfin un droit de *licence* dû par les marchands et dé-

Digitized by Google

bitants, brasseurs, bouilleurs et distillateurs, à l'effet d'être autorisés à débiter ou à fabriquer.

— La loi du 29 décembre 1900 est venue dégrever les boissons hygiéniques et augmenter, au contraire, les droits sur l'alcool.

A. Les droits de détail, d'entrée et de taxe unique sur les vins, cidres, poirés et hydromels sont supprimés.

Le droit de circulation est, au contraire, maintenu; son taux, décimes compris, est fixé uniformément à 1 fr. 50 par hectolitre pour les vins et à 0 fr. 80 pour les cidres, poirés et hydromels.

En principe, le droit de circulation doit être acquitté au départ par l'expéditeur et les vins, cidres, poirés et hydromels ne peuvent circuler qu'accompagnés d'un *congé* délivré à la recette buraliste des contributions indirectes et constatant que le droit a été perçu au moment de l'enlèvement.

Cependant, les vins, cidres, poirés et hydromels continuent à circuler sous *acquit-à-caution*, le droit n'étant payable qu'à l'arrivée, lorsqu'ils sont à destination de personnes jouissant du crédit des droits, c'est-à-dire d'entrepositaires.

Dans les cas où le droit de circulation n'est pas dû, c'est-à-dire lorsque le liquide est transporté du pressoir au cellier, d'un cellier dans un autre cellier, ou d'un magasin à un magasin appartenant au même marchand, un *passavant* (0 fr. 50) doit accompagner les boissons; — spécialement, lorsque ces transports susénoncés ont lieu dans le canton de récolte et les communes limitrophes de ce canton, les récoltants sont admis à détacher eux-mêmes d'un registre à souche, mis à leur disposition et contrôlé par les agents de la régie, des *laissez-passer* dont le coût n'est que de 0 fr. 10 et dont les petites quantités transportées à bras ou à dos d'hommes sont mêmes dispensées.

B. Le droit de fabrication sur les bières subsiste; mais il est abaissé à 0 fr. 25 par degré hectolitre.

C. Sur les eaux-de vie, esprits, liqueurs, absinthes et autres liquides alcooliques, le droit de consommation est élevé à 220 francs par hectolitre d'alcool pur, décimes compris.

La perception est assurée par les expéditions qui doivent

Digitized by Google

être prises à la recette buraliste lors de chaque livraison. Malheureusement, le privilège des bouilleurs de crû subsiste, bien que limité, dans la loi du 29 décembre 1900.

Les bouilleurs de crû sont les propriétaires qui distillent les vins, marcs, cidres, prunes et cerises provenant exclusivement de leur récolte.

Le privilège qui leur est accordé est la faculté qu'ils ont de transformer les produits ci-dessus énumérés en alcool, sans déclaration, en dehors de toute surveillance et de les consommer, sans payer à l'Etat le droit de consommation sur l'alcool.

La loi de 1900 a fait une distinction entre les grands bouilleurs pour lesquels la production de l'alcool constitue une véritable industrie et les petits bouilleurs qui distillent principalement en vue de leur propre consommation. Les premiers sont assimilés aux bouilleurs de profession et le privilège n'est maintenu que pour les seconds.

Sont soumis au régime des bouilleurs de profession les bouilleurs de crû qui, dans leur canton et les communes limitrophes, exercent par eux-mêmes ou par l'intermédiaire d'associés la profession de débitant ou de marchand en gros de boissons, et les bouilleurs de crû qui font usage d'appareils à marche continue pouvant distiller par vingt-quatre heures plus de 200 litres de liquides fermentés, — d'appareils chauffés à la vapeur ou d'alambics ordinaires d'une contenance totale supérieure à 5 hectolitres.

Toutefois, il leur est accordé une allocation en franchise de 20 litres d'alcool pur par producteur et par an pour consommation de famille ; — d'autre part, les alambics ambulants peuvent avoir une contenance de 5 hectolitres, sans que les producteurs qui en font usage perdent le privilège des bouilleurs de crû.

Si les bouilleurs de crû dont le privilège est maintenu ont enlevé de chez eux des spiritueux sans expédition, ou avec une expédition inapplicable, ils sont punis, indépendamment des peines principales prononcées par la législation générale, par la perte de leur privilège pour toute la durée de la campagne en cours et pour la campagne suivante (art. 10).

Pour prévenir la fraude, la loi impose diverses obligations aux loueurs d'alambics ambulants, à tous les détenteurs, fabricants et marchands d'appareils propres à la distillation (art. 11 et 12).

Le privilège des bouilleurs de crû, qui est dangereux pour

Digitized by Google

la santé des populations rurales et qui donne lieu à des fraudes préjudiciables aux intérêts des finances publiques, est destiné à disparaître (projet du Budget 1903).

— Sur les eaux-de-vie, esprits, liqueurs, absinthes et autres liquides alcooliques, le droit d'entrée subsiste, tel qu'il existait avant la loi de 1900.

Il est perçu en même temps que les droits d'octroi dans les localités qui ont un octroi, et, dans les autres, il est perçu sur déclaration faite lors de l'introduction.

Le droit d'entrée est destiné à frapper la consommation locale. Quand les boissons n'entrent que pour sortir, elles peuvent traverser la ville : soit au moyen d'un *passe-debout*, si elles ne doivent pas séjourner plus de vingt-quatre heures, cas auquel elles ne peuvent être déchargées; soit à l'aide d'une déclaration de *transit*, si elles doivent séjourner plus longtemps. Dans ce cas, la déclaration est accompagnée d'une consignation des droits ou d'une caution et si, à la sortie, il n'y a pas de manquants, les droits sont restitués ou la caution est déchargée.

La loi de 1900 déclare que l'exercice des débits de boissons est supprimé de sorte que la distinction, des débitants exercés, abonnés et des villes rédimées n'existe plus. Mais dans les communes où il n'existe pas de surveillance effective et permanente aux entrées, les employés de la régie pourront effectuer chez les débitants des visites et vérifications pour empêcher la fraude.

— Pour se dispenser de faire l'avance des droits d'entrée et aussi des droits d'octroi, les marchands peuvent user de la faculté d'entrepôt réel ou fictif.

L'entrepôt *réel* est celui qui se fait dans un magasin public placé sous la garde de l'administration; le droit d'entrée n'est alors perçu qu'au fur et à mesure de l'enlèvement. L'entrepôt *fictif* est celui qui se fait dans des magasins privés, lorsque dans les villes il n'y a pas d'établissement public (L. 28 juin 1833). Ces magasins privés sont alors assujettis à la surveillance des préposés.

D. Le droit de licence subsiste; il est même augmenté.

Pour les débitants, il est déterminé non-seulement d'après la population des localités, mais encore d'après la classe dans laquelle ils sont imposés à la patente; pour les mar-

Digitized by Google

chands en gros, bouilleurs, distillateurs et brasseurs, il est fixé d'après l'importance de leurs opérations (1).

Contentieux relatif à l'impôt des boissons. — Conformément au principe général qui régit la compétence en matière d'impôts indirects, les contestations relatives à l'impôt des boissons sont soumises à l'autorité judiciaire.

Les tribunaux civils statuent sur les questions qui touchent au fond du droit, c'est-à-dire sur les difficultés relatives à l'*application* du tarif. Ils jugent en chambre du conseil et avec les formalités prescrites en matière d'enregistrement, sans plaidoirie, sur les conclusions du ministère public et en dernier ressort (art. 88 L. de finances du 5 ventôse an XII). L'instance s'engage à la suite d'une *contrainte* délivrée par le receveur de la régie, visée et rendue exécutoire par le juge de paix; et le redevable forme opposition à cette contrainte devant le tribunal. Nous avons vu que cette contrainte, rendue exécutoire, emporte hypothèque, suivant certains auteurs (Ducrocq, Pont, Aubry et Rau), contrairement à ce que décide la jurisprudence (C. cass., 9 novembre 1880).

Les tribunaux de police correctionnelle statuent sur les *contraventions* qui donnent lieu à l'application d'une peine publique (art. 90 L. 5 ventôse an XII) (2); en cas de circonstances atténuantes, ils pourront modérer l'amende et même ne pas prononcer la confiscation (art. 19 L. 29 mars 1897).

Ils peuvent appliquer l'article 463 du Code pénal sur les circonstances atténuantes (L. 30 mars 1888, art. 48) à moins qu'il n'y ait récidive, dans l'année, à partir du jugement

(1) Le droit de licence frappe également les fabricants de cartes et les fabricants de sucres et glucoses.

(2) Par exception, l'autorité administrative était quelquefois compétente en matière de boissons. Nous avons vu, en effet, que le Conseil de préfecture était appelé à statuer :

1° Sur les contestations qui s'élèvent entre l'administration des contributions indirectes et les débitants de boissons sur l'exactitude de la déclaration du prix de vente en détail (L. 28 avril 1816, art. 49)

2° Sur les contestations entre les mêmes parties, relativement au; montant de l'abonnement destiné à remplacer le droit de vente en détail (L. 28 avril 1816, art. 70 et 78).

Par suite de la suppression du droit de détail, qui frappait les boissons hygiéniques, suppression opérée par la loi du 29 décembre 1900, ces deux cas sont désormais sans application (Voir page 147).

Digitized by Google

ayant reconnu la contravention ou le délit (L. 29 décembre 1890, art. 12).

L'administration a, du reste, le droit de transiger, soit avant, soit après le jugement (art. 23 arrêté du 5 germinal an XII modifié par D. du 1er novembre 1895).

§ 2. Droits de douane (1).

Les droits de douane sont des droits perçus sur certaines denrées ou marchandises, à l'entrée ou à la sortie du territoire, c'est-à-dire à l'*importation* ou à l'*exportation*. Ils étaient connus, autrefois, sous le nom de *traites foraines* (2).

Les droits de douane peuvent être établis dans un double but : 1° à titre d'impôt ; 2° à titre de protection pour l'industrie nationale.

La doctrine générale des économistes repousse les droits de douane comme droits protecteurs, parce qu'ils créent des entraves à la liberté des échanges entre les nations et sont, par suite, préjudiciables à la masse des consommateurs.

— L'Assemblée constituante, dans la loi fondamentale des 6-22 août 1791, s'était inspirée d'un esprit de sage liberté commerciale et avait établi des droits de douane très modérés. La Convention nationale et après elle l'Empire, avec son blocus continental, établirent un système de prohibitions, dans l'intérêt de la défense nationale. Sous les gouvernements postérieurs, la législation douanière prit un caractère de protection très marqué.

A partir de 1852, on leva certaines prohibitions et on abaissa les droits sur plusieurs espèces de marchandises. Enfin le fameux traité du 23 janvier 1860, conclu avec l'Angleterre, fit faire un grand pas dans la voie du libre-échange, en abolissant les prohibitions et les droits dits prohibitifs, en supprimant quelques droits protecteurs et en en réduisant d'autres.

Le traité de 1860 servit de base à une foule d'autres traités conclus avec les puissances étrangères et amena des modifications profondes dans notre législation douanière.

(1) Dans nos budgets actuels, ils sont évalués à plus de 450 millions.

(2) Avant 1789, les droits de douane étaient perçus non seulement aux limites du territoire français, mais aussi dans l'intérieur de la France, aux limites de chaque province. Ces douanes intérieures ou *traites intérieures* contre lesquelles avait vainement protesté Colbert étaient une entrave au commerce et à l'écoulement des produits nationaux ; elles furent supprimées en 1790.

Digitized by Google

Après la guerre avec la Prusse, les besoins du Trésor et les plaintes de plusieurs industries firent remettre en vigueur un régime de protection qui fut consacré dans une loi du 7 mai 1881, applicable aux nations avec lesquelles nous n'avions pas de traités de commerce.

Enfin, à la suite de la dénonciation des traités de commerce qui devaient expirer en 1892, un nouveau tarif des douanes, conçu dans un esprit de protection encore plus marqué, a été voté par les Chambres et promulgué le 11 janvier 1892, pour être exécutoire à partir du 1er février.

Tarifs douaniers. — La loi de 1892 établit deux tarifs : 1° un tarif *général* ou de droit commun ; 2° un tarif *minimum*, applicable aux marchandises originaires des pays qui feront bénéficier les marchandises françaises d'avantages corrélatifs et qui leur appliqueront les tarifs les plus réduits.

Les droits de douane peuvent être établis soit à l'importation, soit à l'exportation. En fait, le tarif français n'admet pas de droits à l'exportation.

Ils peuvent être perçus soit d'après la valeur, soit d'après la nature et l'espèce des marchandises : dans le premier cas, on les appelle droits *ad valorem*; dans le second cas, droits *spécifiques*.

Les droits *ad valorem*, quoique plus justes et plus équitables, ont peu à peu disparu depuis le traité de 1860, car ils donnent lieu à des difficultés d'application, relativement à la détermination de la valeur.

Le nouveau tarif des douanes n'admet que les droits *spécifiques* qui sont perçus sur les diverses espèces de marchandises, d'après la quantité, ou d'après le poids et, pour certains animaux, par tête (*ex mensurà, pondere, vel numero*).

Modifications exceptionnelles au tarif des douanes par le Chef du pouvoir exécutif. — En principe, comme nous l'avons vu, tout impôt doit être établi par une *loi*.

La Constitution de 1875 soumet, d'ailleurs, les traités de commerce à la ratification des Chambres.

Mais, dans quelques cas exceptionnels, on déroge à la nécessité d'une loi en matière d'impôt des douanes :

1° En cas d'*urgence*, des décrets du Chef du pouvoir exécutif peuvent *provisoirement* modifier le tarif des douanes, sauf ratification par les Chambres (L. du 17 décembre 1814); spécialement, la loi du 13 décembre 1897, dite *loi du cade-*

Digitized by Google

nas, a autorisé le gouvernement à rendre provisoirement applicable par décrets les dispositions des projets de lois portant relèvement des droits de douane, dès que ces projets auront été déposés;

2° A titre de représailles, le gouvernement peut appliquer des *surtaxes* ou le régime de la *prohibition* aux marchandises originaires des pays qui appliqueraient des surtaxes ou le régime de la prohibition à des marchandises françaises, sauf également ratification par les Chambres dans le plus bref délai (art. 8 L. 11 janvier 1892; Voir aussi art. 3 une autre dérogation pour les colonies).

— Pour assurer l'exécution des lois de douane, le législateur a déterminé une zone de 4 lieues, qui s'étend parallèlement à la frontière et qu'on appelle *rayon-frontière* soit de terre, soit de mer. Dans ce rayon de douanes, aucune marchandise portée au tarif ne peut circuler sans être accompagnée d'un *congé* délivré par les agents de la douane, après paiement des droits, ou, du moins, d'un *passavant* ou d'un *acquit-à-caution*, dans les cas analogues à ceux que nous avons vus en traitant des boissons.

Exemptions des droits. — Certaines matières premières, qui ne se trouvent pas en France, sont dispensées de droits et entrent en franchise.

En dehors de ces matières qui, par exception, ne sont pas soumises aux droits de douane, il y a des restrictions ou des exemptions à l'obligation du paiement, au moment de l'entrée des marchandises sur le territoire.

Ainsi les négociants qui veulent s'approvisionner peuvent user de la faculté de l'*entrepôt*, soit réel, soit fictif, afin de ne payer les droits que successivement, au fur et à mesure de la sortie des marchandises de l'entrepôt.

Et s'il s'agit de marchandises devant seulement emprunter le territoire de la France pour passer à l'étranger, la faculté de *transit* est accordée; de telle sorte que les marchandises peuvent traverser la France dans des caisses ou des wagons plombés par la douane, sans acquittement de droits ou bien à l'aide d'acquits-à-caution, délivrés après paiement des droits, qui seront restitués à la sortie.

Enfin, pour certaines matières brutes qui doivent être travaillées en France et ensuite réexportées, elles jouissent de la faveur, soit de l'*admission temporaire*, soit des *drawbachs* ou primes à l'exportation.

L'*admission temporaire* consiste à laisser entrer en fran-

Digitized by Google

chise et sous un acquit-à-caution, certaines marchandises, à la condition de les réexporter dans un certain délai, après leur avoir fait subir une transformation.

Le *drawbach* est la restitution des droits perçus sur la matière brute à son entrée en France. Cette restitution a lieu sur la présentation d'un produit fabriqué avec le même genre de matière et destiné à l'exportation.

Contentieux en matière de douanes. — Garanties du paiement des droits. — Pour le recouvrement des droits de douane, l'administration, à défaut de paiement volontaire, procède par une *contrainte* décernée par le receveur des douanes et visée par le juge de paix (1). Le redevable forme opposition à la contrainte devant l'autorité judiciaire qui, comme nous l'avons dit, est compétente en matière d'impôts indirects.

Quand il s'agit d'une contestation relative à l'*application* du tarif, c'est le juge de paix qui est compétent, en vertu de la loi du 14 fructidor an III. Il statue en dernier ressort jusqu'à 100 fr. et à charge d'appel devant le tribunal civil, au-dessus de cette somme.

S'il s'agit de *contraventions*, la compétence appartient au juge de paix et s'il s'agit de *délits*, aux tribunaux de police correctionnelle, sauf la faculté de transiger qui est accordée à l'administration, soit avant, soit après le jugement (2).

Le paiement des droits de douane est garanti : 1° par l'hypothèque judiciaire qui résulte de la contrainte décernée par le receveur ; 2° par un droit de gage sur les objets saisis et déposés dans les bureaux de la douane; 3° par un privilège général sur tous les meubles et effets mobiliers du redevable (L. 22 août 1791 et 4 germinal an II).

§ III. Droits perçus par l'administration de l'enregistrement.

Les droits perçus par l'administration de l'enregistrement comprennent : les droits d'hypothèque, de timbre, de l'en-

(1) Cette contrainte, même d'après la jurisprudence, emporte hypothèque judiciaire, en vertu de l'avis du Conseil d'Etat du 29 octobre 1811, approuvé le 12 novembre suivant (voir page 255).

(2) Sur les règles de l'action publique en matière de douanes, voir l'art. 57 L. 29 mars 1897.

Digitized by Google

registrement proprement dit et l'impôt *direct* sur le revenu des valeurs mobilières (1).

Les droits d'hypothèque, de timbre et de l'enregistrement proprement dit ont été créés ou remaniés en l'an VII, sous le Directoire.

L'impôt sur le revenu des valeurs mobilières est de date récente, puisqu'il n'est établi que depuis 1872. Il est à remarquer qu'il a le caractère d'un impôt *direct;* mais comme la perception en a été confiée à l'administration de l'enregistrement, nous en parlerons après avoir passé en revue les trois premiers (2).

I. Droits d'hypothèque. — Ces droits établis par la loi du 21 ventôse an VII (17 mars 1799), s'appliquent :

1° A l'inscription des privilèges et hypothèques (art. 2155 C. civ.); le droit est de 0 fr. 25 c. 0/0 (L. 27 juillet 1900);

2° A la transcription des actes translatifs de propriété ou droits immobiliers; il est de 1 fr. 50 c. 0/0 (3).

Depuis la loi de finances du 28 avril 1816, ce droit est perçu au moment de l'enregistrement, et la formalité de la transcription au bureau du conservateur des hypothèques ne donne lieu qu'à un droit proportionnel de 0 fr. 25 c. 0/0 (L. 27 juillet 1900).

II. Droits de timbre (loi du 13 brumaire an VII, 3 novembre 1798). — D'après l'article 1er de la loi de l'an VII, la contribution du timbre est établie, en général, sur tous les papiers destinés aux actes civils et judiciaires et aux écritures qui peuvent être produites en justice et y faire foi.

L'impôt du timbre a été modifié par de nombreuses lois postérieures, surtout depuis 1871.

(1) Dans le budget de 1902, les produits de l'enregistrement, y compris les droits de greffe et d'hypothèque, étaient évalués à plus de 578 millions; les produits du timbre, à plus de 171 millions; et la taxe de 4 0/0 sur les valeurs mobilières, à près de 80 millions.

(2) Nous ne dirons rien des droits de *greffe* ayant pour objet les droits de mise au rôle, de rédaction, de transcription et d'expédition. La loi du 26 janvier 1892 sur la réforme fiscale des frais de justice les a supprimés dans les justices de paix, les tribunaux civils ou de commerce et des cours d'appel. Elle ne les a laissés subsister que pour les procédures devant la Cour de cassation, le Conseil d'Etat et la Cour des comptes.

(3) Pour favoriser les donations contenant un *partage d'ascendants*, la loi du 21 juin 1875 réduit le droit de transcription à 0,50 0/0.

Digitized by Google

Diverses espèces de timbre. — Au point de vue de l'assiette de l'impôt et du montant des droits, on distingue :

Le timbre de *dimension*, qui donne lieu à un droit *fixe*, tarifé en raison de la dimension du papier;

Le timbre *proportionnel*, gradué en raison des sommes à y exprimer, sans égard à la dimension du papier;

Le timbre *proportionnel* frappe principalement :

1° Les effets de commerce, dont le tarif est fixé à 5 centimes par 100 fr.;

2° Les actions et obligations dans les compagnies et sociétés financières, industrielles, commerciales et civiles, et les obligations négociables des départements, communes et établissements publics (L. 5 juin 1850);

3° Les titres de rente, emprunts et autres effets publics des gouvernements étrangers (L. 13 mai 1863, 25 mai 1872, 28 décembre 1895 et 3 avril 1898);

4° Les billets, même non négociables, constatant des obligations *unilatérales;*

5° Les opérations de bourse (L. 28 avril 1893).

Il y a, en outre, des timbres *spéciaux* qui ne sont tarifés, ni d'après les dimensions du papier, ni d'après l'importance des sommes exprimées. Tels sont les timbres de quittances des comptables de deniers publics ou des particuliers et le timbre des chèques.

— Au point de vue de la perception du droit et de la manière dont il est payé, on distingue :

Le timbre *ordinaire*, apposé sur un papier que l'Etat fabrique et vend lui-même.

Le timbre *extraordinaire*, apposé par l'administration sur les papiers qui lui sont présentés *avant* d'en faire usage (1).

Le timbre *mobile ou adhésif* qui, à l'exemple des timbres-poste, peut être apposé sur certains actes, notamment les effets de commerce, les affiches, les quittances, les copies d'exploit ou autres actes de procédure, et peut servir à remplacer le timbre extraordinaire et le visa pour timbre.

— *Exceptions et exemptions.* — Les exceptions ou exemptions comprennent :

1° Les actes qui sont timbrés en *débet*, sauf recouvrement

(1) Il diffère du *visa* pour timbre qui est donné sur un papier dont il a été fait usage, par exemple : une lettre missive produite en justice.

Digitized by Google

ultérieur; par exemple, ceux produits en justice par une personne ayant obtenu l'assistance judiciaire;

2° Ceux qui sont timbrés *gratis*, par exemple, les actes d'acquisitions faites par l'Etat, les actes relatifs à l'expropriation pour cause d'utilité publique, les actes nécessaires au mariage des indigents ou à la légitimation de leurs enfants;

3° Ceux enfin qui sont *dispensés* du droit et de la formalité même du timbre, tels que les actes des pouvoirs législatif et exécutif, les livres de commerce, les quittances des contributions directes, ainsi que les registres des bureaux d'hypothèque et les pièces nécessaires aux formalités hypothécaires (L. 27 juillet 1900).

III. Droits de l'enregistrement proprement dits. — Ces droits sont importants, d'autant plus qu'ils touchent à toutes les matières du droit civil.

La loi fondamentale qui les a établis est du 22 frimaire de l'an VII (12 décembre 1798). Elle contient 73 articles répartis en 12 titres.

Cette loi a été modifiée par quelques lois postérieures qui ont eu surtout pour but d'augmenter l'impôt, à la suite de nos guerres ou de nos crises politiques. C'est ainsi que depuis une loi du 30 décembre 1873, il est perçu un double décime et demi, soit un quart en sus du principal de cet impôt.

L'enregistrement est une formalité qui consiste dans la relation ou mention sur les registres du receveur d'actes qui lui sont présentés ou de déclarations qui lui sont faites. Il a pour effet de donner date certaine, vis-à-vis des tiers, aux actes sous seing privé (art. 1328 C. civ.). Les droits perçus à l'occasion de l'enregistrement ne sont pas, du reste, une simple rémunération d'un service rendu; ils ont surtout le caractère d'un impôt et constituent une ressource considérable pour le Trésor.

Division et application des droits. — Les droits d'enregistrement se divisent :

D'une part, en droits *fixes* et en droits *proportionnels;*

D'autre part, en droits *d'acte* et en droits de *mutation*.

Du droit fixe et du droit proportionnel. — Le droit *fixe* est, en quelque sorte, le prix de la formalité de l'enregistrement.

Digitized by Google

Il est le *même* pour tous les actes de la *même nature*, parce qu'il est indépendant des valeurs.

Le droit *proportionnel*, au contraire, est assis sur les sommes ou valeurs ; il *varie* suivant leur *importance*. Il se calcule, en effet, à raison de tant par cent. Le taux (tant par cent) est le même pour les actes de la même nature ; mais le produit qu'il donne varie suivant le capital dont il a été le multiplicateur.

Le droit *fixe* s'applique aux actes qui ne contiennent ni *obligation*, ni *libération*, ni *condamnation*, ni *collocation* ou *liquidation* de sommes et valeurs, ni *transmission* de propriété, usufruit ou jouissance de meubles ou d'immeubles.

Le droit *proportionnel* s'applique, au contraire, aux actes qui produisent un de ces effets.

Ainsi, les acceptations ou répudiations de succession ou de communauté, les inventaires, les procurations, etc., sont soumis à un droit fixe ; au contraire, les baux, ventes, échanges et donations, les actes constatant des obligations de sommes, les quittances, sont soumis à un droit proportionnel (1).

Depuis la loi du 25 février 1901, les droits proportionnels perçus sur les mutations par décès, c'est-à-dire sur les successions et les legs, sont devenus *progressifs*, c'est-à-dire que le tant pour cent, au lieu d'être immuable pour une même catégorie de parents, est d'autant plus élevé que les valeurs transmises par décès sont plus fortes.

Du droit d'acte et du droit de mutation. — Le droit d'*acte* est celui qui est perçu sur un *écrit*, constatant l'opération juridique qui donne lieu à la perception.

Le droit de *mutation* est celui qui est perçu indépendamment d'un écrit, par cela seul qu'en fait, un changement, une *mutation* s'est opérée dans la propriété, l'usufruit ou la jouissance de biens immeubles et même quelquefois de biens meubles. L'enregistrement se fait, au besoin, sur une *déclaration* des parties, et l'administration peut rechercher les faits qui donnent lieu à la perception du droit. Il est dû :

(1) Une loi du 28 février 1872 avait créé un droit fixe spécial qu'on appelait droit fixe *gradué*, qui tenait du droit fixe et du droit proportionnel. Il était le même jusqu'à une certaine somme ; mais la quotité s'élevait progressivement à mesure qu'augmentait la valeur pécuniaire de l'acte. Ainsi il était de 5 fr. jusqu'à 5,000 ; de 10 fr. de 5,000 à 10,000 etc. Il s'appliquait notamment aux partages, au contrat de mariage, au contrat de société. Ce droit gradué a été remplacé par un droit proportionnel de 15 centimes 0/0 pour les partages, de 20 centimes 0/0 pour les autres actes (L. 28 avril 1893).

Digitized by Google

1° En cas de transmission par décès de biens meubles ou immeubles (L. de frimaire an VII);

2° En cas de transmission entre-vifs de propriété ou d'usufruit d'immeubles (L. frimaire an VII et L. 27 ventôse an IX);

3° Pour les baux d'immeubles (L. 23 août 1871);

4° Pour les mutations de propriété de fonds de commerce ou de clientèle (L. 28 février 1872).

Dans tous ces cas, les transmissions, *même verbales*, donnent lieu à un droit de mutation.

— Il ne faut pas confondre les droits fixes et proportionnels, d'une part, avec les droits d'acte et de mutation d'autre part.

Tous les droits *fixes* sont des droits d'*acte*.

Les droits *proportionnels* sont tantôt des droits d'*acte* et tantôt des droits de *mutation*. Ainsi, les ventes de meubles, les baux de meubles (1), les billets constatant des obligations de sommes, les quittances, sont soumis à un droit proportionnel d'*acte*, en ce sens que le droit n'est exigible qu'autant qu'il y a un écrit constatant les faits juridiques donnant lieu à la perception; au contraire, la transmission entre-vifs de propriété ou d'usufruit d'immeubles, ou d'une simple jouissance à titre de bail depuis la loi de 1871, donnent lieu à la perception d'un droit de *mutation*, c'est-à-dire à un droit qui peut être exigé, quoiqu'il n'y ait aucun écrit qui constate la transmission de propriété ou la mutation de jouissance (2).

Les droits *progressifs* sont tous des droits de mutation par décès.

(1) Avant la loi du 23 août 1871, les baux d'immeubles ne donnaient lieu également qu'à des droits d'*acte* qui ne se percevaient que sur un écrit constatant le contrat de bail. Depuis la loi de 1871, les baux d'immeubles donnent lieu à un droit de *mutation*, de telle sorte que les locations *verbales* sont soumises à un droit proportionnel. Par exception, les locations verbales n'excédant pas 3 ans et pour un prix n'excédant pas 100 fr. ne sont pas soumises à une déclaration (art. 11 L. 23 août 1871).

La déclaration du prix du bail, d'après la loi du 28 février 1872, doit être faite par le bailleur qui est tenu du paiement des droits, sauf son recours contre le preneur: mais les parties restent solidaires pour le droit simple (art. 6 L. 1872).

(2) Le legs nous fournit l'occasion d'un rapprochement entre les droits fixes et les droits proportionnels, d'une part, et les droits d'acte ou de mutation, d'autre part.

1° L'enregistrement du testament est un droit fixe; — l'enregistrement de la déclaration des légataires ou de celle des héritiers *ab intestat* est un droit proportionnel. 2° Le premier est un droit d'acte; — le second est un droit de mutation.

Digitized by Google

Pour l'application du droit *fixe*, il faut recourir au tarif établi par l'article 68 de la loi de frimaire. Mais un droit fixe est toujours dû, même pour un acte non indiqué dans l'énumération de cet article. Pour ces actes *innommés*, le droit fixe a varié de 1 à 3 francs.

Pour l'application du droit *proportionnel*, il faut tenir compte : 1° de la *quotité* du droit qui est à percevoir, par 100 francs; 2° de la *liquidation* ou détermination du capital sur lequel le droit sera perçu. Mais le droit proportionnel, étant un véritable impôt, n'est dû que pour les actes et mutations spécialement désignés par la loi.

La *quotité* du droit est réglée par l'article 69 de la loi de frimaire qui passe en revue les divers actes ou mutations soumis au droit proportionnel et indique le tarif auquel ils sont assujettis. Le tarif du droit, de même que les actes qui y sont soumis, ont, du reste, été modifiés par des lois postérieures, notamment par la loi du 25 févr. 1901 qui a transformé en impôt progressif l'impôt sur les mutations par décès.

La *liquidation*, c'est-à-dire la détermination du capital sur lequel le droit est perçu diffère, suivant qu'il s'agit d'actes ou mutations à titre *onéreux* ou à titre *gratuit*.

Pour les actes et mutations à titre *onéreux* (autres que les échanges), le capital sur lequel se perçoit le droit de tel ou tel taux est déterminé par le prix exprimé dans l'acte, ou même déclaré par les parties, si la mutation est verbale. On ajoute au principal le prix des charges accessoires, s'il y en a. Spécialement, pour les baux, le droit est perçu sur le total des loyers et fermages compris dans toute la durée du bail; pour une cession de créance, il est perçu sur le montant nominal de la créance, quel que soit le prix stipulé dans la cession.

Pour les actes et mutations à *titre gratuit* (et pour les échanges), le capital se détermine par une déclaration *estimative* des parties. Mais cette évaluation se fait différemment, suivant qu'il s'agit de meubles ou d'immeubles.

Quant aux *meubles*, la déclaration estimative porte sur la valeur en capital (art. 14, § 8, L. frimaire an VII).

Quant aux *immeubles*, la déclaration estimative porte sur le *revenu*, et le capital sur lequel le droit est perçu s'obtient en multipliant le revenu par 20, ou même par 25 s'il s'agit d'immeubles *ruraux*.

— Autrefois, au cas où la nue propriété et l'usufruit étaient transmis à des successeurs différents, les droits de

Digitized by Google

mutation étaient perçus sur la nue propriété pour la valeur intégrale de la pleine propriété et, en outre, sur l'usufruit pour la moitié de la valeur de la pleine propriété. Depuis la loi du 25 février 1901, la valeur de la nue propriété et de l'usufruit pour les échanges, les transmissions entre-vifs ou par décès est évaluée de la manière suivante :

Si l'usufruitier a moins de vingt ans révolus, l'usufruit est estimé aux sept dixièmes et la nue propriété aux trois dixièmes de la propriété entière; au-dessus de cet âge, cette proportion est diminuée pour l'usufruit et augmentée pour la nue propriété d'un dixième par chaque période de dix ans, sans fraction. Mais à partir de soixante-dix ans révolus de l'âge de l'usufruitier, la proportion est fixée à un dixième pour l'usufruit et à neuf dixièmes pour la nue propriété. — Il n'est rien dû pour la réunion de l'usufruit à la nue propriété par décès de l'usufruitier ou expiration du temps fixé pour la durée de l'usufruit (art. 13, L. 1901).

— Depuis la loi du 25 février 1901, dans les mutations par décès, le droit, qui est devenu progressif, est perçu sur l'actif net, déduction faite des *dettes* et *charges*. Ainsi, quand une succession comprend 100 d'actif et 80 de passif, le droit de mutation ne sera perçu que sur 20.

— Lorsqu'il s'agit de transmission de propriété ou d'usufruit d'immeubles (art. 17 et 19), la sincérité des prix convenus ou déclarés par les parties peut être contrôlée par l'administration de l'enregistrement, à l'aide d'une expertise que le tribunal *doit* ordonner sur sa demande.

Le contrôle résultant de l'expertise ne paraît pas devoir s'appliquer aux *meubles*. Toutefois, la loi du 28 février 1872 (art. 8) y soumet, dans un délai de trois mois, les ventes de fonds de commerce ou de clientèle.

Délais. — Les délais dans lesquels la loi exige l'enregistrement des actes et déclarations sont variables. Il faut notamment distinguer les actes publics et les actes sous signatures privées.

Pour les actes publics, les délais sont très courts : quatre jours pour les actes d'huissiers, dix ou quinze jours pour les actes notariés, suivant que les notaires résident ou non dans la commune où se trouve le bureau d'enregistrement; vingt jours pour les actes judiciaires (art. 20, L. frimaire an VII).

Quant aux actes sous signatures privées, les uns doivent être enregistrés dans les *trois mois* de leur date, sous peine

Digitized by Google

d'un *double droit;* ce sont les actes portant transmission de propriété ou d'usufruit d'*immeubles* et les baux et engagements de biens de même nature et aussi, depuis la loi du 28 février 1872, les actes constatant les mutations de propriété de fonds de commerce ou de clientèle (1); les autres, tels que les ventes de meubles, les billets constatant des obligations unilatérales, les quittances, ne sont soumis à *aucun délai*, mais il n'en peut être fait *usage*, soit dans un acte public, soit en justice, sans qu'ils soient enregistrés (art. 20-25).

Spécialement, l'enregistrement du *testament public*, doit être fait dans les trois mois et celui de la *déclaration de mutation par décès* (même *ab intestat*) dans les six mois. Nous rappelons, en outre, que l'enregistrement du testament donne lieu à un droit *fixe* qui est un droit d'*acte*, tandis que l'enregistrement de la déclaration des légataires donne lieu à un droit *proportionnel*, qui est, en outre, un droit de *mutation* et non un droit d'acte (2).

— Les articles 26 et 27 indiquent les bureaux où les actes et mutations doivent être enregistrés.

Paiement des droits et garanties spéciales du Trésor. — L'administratiou peut *poursuivre* le paiement contre les divers officiers publics pour les actes de leur ministère, contre les parties pour les actes sous signatures privées, et contre les héritiers ou légataires pour les successions *ab intestat* ou testamentaires.

Pour les droits de *mutation par décès*, la créance de l'Etat est garantie : 1° par la solidarité que l'article 32 de la loi de frimaire an VII établit entre les *co-héritiers;* 2° par un privilège sur les *revenus* des biens à déclarer : privilège qui, d'après la jurisprudence, résulte du même article, aux termes duquel « la nation aura *action* sur les *revenus* des « biens à déclarer, en quelques mains qu'ils se trouvent ». Mais la jurisprudence reconnaît que l'Etat n'a pas de privilège sur le capital des biens de la succession (C. Cass., 4

(1) S'il n'y a pas d'acte, la déclaration de mutation doit être faite, dans les mêmes cas, dans le délai de 3 mois, depuis l'entrée en possession.

(2) L'article 1016 du Code civil dit que *chaque legs pourra être enregistré séparément*. Il ne s'agit, bien entendu, que du droit proportionnel de mutation et *non* de l'enregistrement du testament lui-même.

Digitized by Google

arrêts du 23 juin 1857). Enfin, si l'on admet, avec certains auteurs (Ducrocq, Pont, Aubry et Rau), contrairement à la jurisprudence (C. Cass., 28 janvier 1828), que les contraintes décernées par l'administration de l'enregistrement emportent hypothèques, les droits qui peuvent être dus pour une *cause quelconque* par les redevables seraient garantis par cette hypothèque judiciaire.

Peines. — A titre de sanction des obligations relatives à l'enregistrement, la loi établit diverses pénalités : soit des amendes, soit la peine d'un double droit ou d'un demi-droit en sus. Spécialement, afin d'empêcher des fraudes nombreuses au préjudice du Trésor, la loi du 23 août 1871 punit toute *dissimulation* dans le prix d'une vente et dans la soulte d'un échange ou d'un partage d'une amende égale au *quart* de la somme dissimulée.

Droits acquis. — L'article 60 de la loi du 22 frimaire an VII formule un grand principe en matière d'enregistrement. Il est ainsi conçu :

« Tout droit d'enregistrement *régulièrement* perçu ne « pourra être restitué, quels que soient les évènements ultérieurs. »

Il résulte d'abord, *a contrario*, de cet article qu'un droit *irrégulièrement* perçu est sujet à restitution ; et nous verrons, en effet, que la loi prévoit elle-même le cas d'une demande en restitution de droits qu'elle soumet à une prescription de deux ans.

Ces demandes en restitution sont assez fréquentes, d'autant plus que les parties sont obligées de payer les droits réclamés par le receveur sans pouvoir en atténuer ou en différer le paiement, sous le prétexte d'une contestation quelconque (art. 28 L. frimaire an VII). Or, il peut se faire que le receveur ait exigé un droit qui n'était pas dû ou un droit supérieur à celui qui était dû. Il est certain, dans ce cas, que les parties intéressées pourraient former une demande en restitution, car le droit ne serait pas *régulièrement* perçu.

Mais, peut-on dire, quand le droit a été *régulièrement* perçu, c'est qu'il était dû, et il semble dès lors que ce soit une naïveté de décider qu'il n'est pas sujet à restitution, car on ne peut répéter que l'*indû*.

L'utilité et la portée de cette règle s'expliquent, cependant, par la phrase finale de l'article 60, « *quels que soient*

Digitized by Google

les événements ultérieurs. » Le législateur a voulu poser ce principe : quand, à l'origine, au moment de l'enregistrement, un droit a été perçu régulièrement, en conformité de la loi, ce droit est *définitivement acquis* à l'Etat, quand même plus tard l'acte ou la mutation qui a servi de base à l'impôt serait rétroactivement anéanti, par suite d'une *nullité* ou d'une *résolution*.

La loi apporte, du reste, à ce principe, quelques exceptions. Ainsi, les droits régulièrement perçus sont restitués, en cas d'expropriation, si les immeubles acquis à l'amiable sont, avant le délai de 2 ans, compris dans un arrêté de cessibilité (L. 3 mai 1841, art. 68), ou en cas de cession d'office, si l'acheteur n'est pas agréé par le gouvernement (L. 25 juin 1841, art. 14).

Prescription des droits. — La prescription la plus fréquente, en matière d'enregistrement, est celle de *deux* ans.

Cette prescription s'applique :

Aux demandes en restitution de droits non régulièrement perçus ;

Aux réclamations de l'administration pour défaut ou insuffisance de perception sur une disposition particulière d'un acte ;

A la demande d'expertise relative aux actes à titre gratuit (art. 61) (1).

Parmi les autres prescriptions, nous ferons remarquer :

La prescription de cinq ans, pour omission de biens dans une déclaration après décès (art. 61 modifié par la L. 18 mai 1850, art. 11) ;

Celle de dix ans pour les successions non déclarées ;

En dehors des dispositions particulières prévues par la loi, il faudrait appliquer la prescription du droit commun de 30 ans. Cette prescription aurait lieu notamment pour les actes qui n'ont pas été présentés à la formalité de l'enregistrement dans un délai prescrit, et pour les mutations secrètes entre-vifs.

Compétence et procédure. — Les difficultés relatives à l'enregistrement sont de la *compétence* du tribunal civil. Cette

(1) L'article 14 de la loi du 16 juin 1824 soumet également à la prescription de 2 ans les amendes encourues pour contravention aux dispositions de la loi de frimaire an VII.

Digitized by Google

règle n'est que l'application des principes; nous savons, en effet, qu'en général, c'est l'autorité judiciaire qui est compétente en matière d'impôts indirects.

Au point de vue de la *procédure à suivre* plusieurs règles spéciales sont à remarquer.

Si c'est l'administration qui réclame, le premier acte de poursuite de sa part est une *contrainte* décernée par le receveur de l'enregistrement, visée et déclarée *exécutoire* par le juge de paix (1). Le contribuable qui veut paralyser l'exécution de la contrainte doit y former une *opposition motivée*, avec assignation de l'administration devant le tribunal. Si c'est, au contraire, le particulier qui prend l'initiative des poursuites, notamment pour une demande de restitution de droits, il procède par voie d'assignation devant le tribunal, conformément au droit commun.

La procédure n'exige pas le ministère des avoués; l'instruction se fait sur des *mémoires* respectivement signifiés, sans *plaidoiries* (art. 65 et L. 27 ventôse an IX, art. 17).

Le jugement qui intervient est rendu sur le rapport d'un juge, fait en audience publique, et sur les conclusions du ministère public; mais le jugement n'est pas susceptible d'appel; il ne peut donner lieu qu'à un *recours en cassation* (art. 63-66) (2).

Exceptions ou exemptions de droits. — En matière d'enregistrement, comme en matière de timbre, il y a trois sortes d'immunités. Certains actes sont enregistrés en débet, d'autres gratis, d'autres sont exempts de la formalité.

Sont enregistrés en *débet*, c'est-à-dire sauf recouvrement ultérieur, notamment les actes de poursuite en matière pénale et les actes qui intéressent un plaideur qui a obtenu l'assistance judiciaire.

Sont enregistrés *gratis*, par exemple : les actes qui se rattachent à l'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 58 L. 3 mai 1841).

Sont *dispensés* de l'enregistrement : spécialement les actes

(1) Cette contrainte emporte-t-elle hypothèque judiciaire? Nous avons vu que la question est controversée et que la jurisprudence décide la négative.

(2) Ces règles de compétence et de procédure s'appliquent, en général, à tous les impôts perçus par l'administration de l'enregistrement, même à la taxe de 4 p. 0/0 établie sur le *revenu* des valeurs mobilières par la loi du 29 juin 1872 (art. 5 L. 1872).

Digitized by Google

du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, les inscriptions sur le grand-livre de la dette publique, les quittances des contributions, les actes de l'état civil, etc., (art. 70 L. de frimaire an VII).

— A l'occasion des exemptions dont nous venons de parler, il importe de signaler la loi du 26 janvier 1892 sur la *réforme fiscale* des frais de justice.

Cette loi *supprime*, comme nous l'avons dit, les droits de *greffe* perçus dans les justices de paix, les tribunaux civils ou de commerce et les cours d'appel. En outre, elle *dispense* de la formalité du *timbre* et de l'*enregistrement :* 1° les actes de procédure d'avoué à avoué devant les tribunaux de première instance et les cours d'appel, ainsi que les exploits de signification de ces mêmes actes ; 2° un grand nombre d'actes en matière de faillite et de liquidation judiciaire — enfin, elle réduit d'un tiers la quotité du droit fixe afférant aux actes extrajudiciaires relatifs aux procédures.

Afin que le Trésor ne souffre pas de ces exemptions ou réductions de droits, la loi a pris soin d'augmenter d'une façon assez sérieuse les droits proportionnels à percevoir sur les jugements et arrêts.

Quoi qu'il en soit, en faisant disparaître la plupart des droits fixes qui grevaient d'une manière uniforme les procès d'un intérêt minime et ceux ayant pour objet un intérêt considérable, la loi a eu pour effet, sinon pour but, de mieux proportionner l'impôt, en tenant compte de l'importance du litige.

IV. Taxes sur les valeurs mobilières. — 1° Nous avons vu que les actions et obligations des diverses sociétés et les obligations émises par les départements, communes et établissements publics, sont soumises à un droit de *timbre* proportionnel à leur valeur nominale (L. 5 juin 1850).

2° Indépendamment de cet impôt qui les atteint, lors de leur création, elles sont soumises à un droit d'enregistrement qui frappe leur circulation. Ce droit, dit de *transmission*, a été établi par la loi du 23 juin 1857. Il est actuellement de 0 fr. 20 cent. par cent francs et par an pour les titres au porteur et de 0 fr. 50 cent. par cent francs et par chaque transfert pour les titres nominatifs. Il se perçoit sur la valeur réelle de la négociation.

3° Enfin, les actions ou obligations, parts d'intérêt ou commandites, sont soumises à une taxe annuelle sur leur *revenu*,

Digitized by Google

en vertu de la loi du 29 juin 1872. Cette taxe fixée d'abord à 3 p. 0/0 a été portée à 4 p. 0/0 (L. 26 décembre 1890).

Elle se perçoit : pour les actions, sur le dividende distribué aux actionnaires; pour les obligations, sur l'intérêt ou le revenu attribué dans l'année aux obligataires; et pour les parts d'intérêt et commandites dans les sociétés ou entreprises dont le capital n'est pas divisé en actions, sur le revenu déterminé par les délibérations des conseils d'administration et, à défaut, à raison d'un forfait fixé à 5 p. 0/0 du montant du capital social ou de la commandite.

Les actions et obligations des sociétés, villes, provinces ou établissements publics *étrangers* sont assujettis aux mêmes impôts.

Bien que la taxe de 4 p. 0/0 sur les valeurs mobilières soit un véritable impôt *direct*, néanmoins le recouvrement en a été confié à l'administration de l'enregistrement, en raison de son affinité avec les droits de timbre et de transmission (1).

(1) Une loi de finances, du 28 décembre 1880, applique l'impôt sur le revenu à toutes les associations reconnues ou non reconnues, laïques ou religieuses, dans lesquelles les produits ou revenus ne doivent pas être distribués entre leurs membres.

Par suite des difficultés d'application de cette loi aux associations religieuses, une autre loi de finances du 29 décembre 1884 soumet expressément les associations religieuses, autorisées ou non autorisées, à la taxe de 4 p. 0/0 sur un revenu déterminé à raison de 5 p. 0/0 de la valeur brute des biens meubles et immeubles possédés ou occupés par elles, à moins qu'un revenu supérieur ne soit constaté.

Taxe d'accroissement. — L'art. 4 de la loi de 1880 visant les sociétés ou associations civiles pouvant se perpétuer par l'adjonction de nouveaux membres, soumet au droit proportionnel de mutation entre-vifs ou par décès les accroissements opérés, par suite de clauses de réversion, au profit des membres restants, lors de la retraite ou du décès de l'un des associés.

Les congrégations religieuses reconnues, constituant ainsi des personnes morales, avaient échappé à cet impôt. Les congrégations non reconnues purent également s'y soustraire, en supprimant, dans leurs statuts, les clauses d'adjonction ou de réversion.

L'art. 9 de la loi de 1884 vint déclarer formellement que les impôts de la loi de 1880 étaient applicables aux associations religieuses *autorisées* ou *non autorisées*. Mais l'administration ayant exigé, au décès d'un congréganiste, qu'une déclaration de mutation fût faite dans tous les bureaux où l'association possédait des biens, ce qui donnait lieu à des droits exorbitants, la Cour de cassation (13 janvier 1892) a repoussé cette prétention. Cet impôt, dit *d'accroissement*, qui était de 9 0/0, outre les décimes ayant donné lieu à de nombreuses réclamations, une loi du 16 avril 1895 l'a converti en une *taxe annuelle* et obligatoire de 30 centimes 0/0 et même de 40 centimes 0/0 pour les immeubles possédés par celles des associations qui ne sont pas assujetties à la taxe des biens de mainmorte : — n'y sont pas soumis les biens affectés à des œuvres d'assistance gratuite ou aux œuvres des missions françaises à l'étranger.

Digitized by Google

§ IV. Droits perçus par l'administration des postes et télégraphes.

Le service des postes, des télégraphes et des téléphones, est l'objet d'un monopole exercé par l'Etat (1).

Nous n'entrerons pas dans le détail des diverses taxes perçues à l'occasion de ces services.

Les contestations relatives à l'application des tarifs sont de la compétence de l'autorité judiciaire, soit du juge de paix, soit du tribunal civil, conformément à la règle qui régit les impôts indirects (L. 26 août 1790). L'administration des postes est spécialement déclarée responsable des valeurs *déclarées* et l'action en responsabilité est portée devant les tribunaux civils (L. 4 juin 1859).

Les contraventions aux lois et réglements sont de la compétence des tribunaux correctionnels. L'administration est, dans tous les cas, autorisée à transiger avant ou après le jugement.

Impôts indirects au profit des communes (2).

Les principaux impôts indirects perçus au profit des communes comprennent :

Les droits d'octroi, les droits de voirie, les droits de place

(1) L'Etat a d'autres monopoles, notamment celui des tabacs, des poudres à feu et des allumettes; mais les produits de ces monopoles sont recouvrés par l'administration des contributions indirectes.

Dans les budgets actuels, le produit des postes est évalué à 180 millions; celui des télégraphes, à 38 millions; celui des téléphones, à près de 12 millions. — Le produit de la vente des tabacs est évalué à près de 393 millions; celui des allumettes chimiques à plus de 28 millions; et celui des poudres à feu, à plus de 11 millions.

(2) Indépendamment des impôts indirects, nous avons déjà vu qu'un certain nombre d'impôts *directs* sont perçus au profit des communes: les centimes additionnels ordinaires ou extraordinaires, généraux ou spéciaux; — le prélèvement de 8 centimes sur l'impôt des patentes; du vingtième sur l'impôt des chevaux et voitures; d'un quart sur l'impôt des vélocipèdes; — une foule de taxes assimilées aux impôts directs : la taxe des chiens, les taxes d'affouage, de pavage, de balayage, la taxe des prestations, etc.

— Quant aux départements, ils n'ont pas d'autres impôts que les centimes additionnels départementaux, ordinaires ou extraordinaires, généraux ou spéciaux, que le Conseil général vote dans la limite du maximum fixé annuellement par la loi de finances.

Digitized by Google

dans les foires et marchés, les droits de pesage, mesurage et jaugeage, les concessions dans les cimetières, le produit des expéditions des actes de l'état civil, etc.

Nous ne parlerons que des droits d'octroi qui sont les plus importants.

Octrois.

Les droits d'octroi sont des taxes perçues au profit des communes sur certains objets de consommation.

Un prélèvement du dixième, qui était fait dans l'intérêt du Trésor, a été supprimé par la loi du 17 mars 1852.

§ I. Notions historiques. — Le nom d'*octroi* se rattache à l'origine des taxes et de l'émancipation des communes. Le roi, premier chef des villes libres, leur *octroyait* le droit de s'imposer. Ce droit, il est vrai, ne pouvait s'exercer que moyennant un certain profit pour l'Etat. D'après un édit de 1663, la moitié des droits d'octroi devait être versée dans les caisses de l'Etat.

L'Assemblée constituante supprima tous les impôts perçus à l'entrée des villes, bourgs et villages.

L'octroi de la commune de Paris fut le premier rétabli, sous le nom d'octroi municipal et de bienfaisance, par la loi du 27 vendémiaire an VII.

La loi du 5 ventôse an VIII autorisa d'une manière générale l'établissement des octrois, sous le prétexte de pourvoir aux besoins des hospices.

Le décret du 17 mai 1809 fit un règlement général sur les octrois. Ce décret a servi de base à la législation actuelle. Il a été modifié notamment :

1° Par la loi du 28 avril 1816, sur les contributions indirectes, qui est, en matière d'octrois, le texte fondamental;

2° Par les lois des 10 août 1871 sur les Conseils généraux, et 5 avril 1884 sur les Conseils municipaux, qui ont apporté des changements considérables, en ce qui concerne les autorisations, modifications ou suppression des octrois.

La suppression des octrois est à l'ordre du jour.

La loi du 29 déc. 1897, dont l'application a été différée jusqu'au 31 déc. 1900 par les lois des 27 déc. 1898 et 29 juin 1899, a autorisé les communes à supprimer et les a obligées à diminuer, dans une mesure par elle déterminée, les droits

Digitized by Google

d'octroi sur les boissons hygiéniques (vins, cidres, poirés, hydromels, bières et eaux minérales).

Pour remplacer le produit des droits supprimés, la loi a prévu des taxes de remplacement auxquelles les communes pourront avoir recours suivant des conditions déterminées. Enfin, depuis la loi du 29 déc. 1897; il ne peut plus être établi de taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques dans les villes où il n'en existe pas et ces taxes, dans les villes où elles existent, ne peuvent, en principe, être surélevées.

§ II. Législation. — *Établissement, modification et suppression des octrois.* — D'après l'article 147 de la loi du 28 avril 1816, les octrois peuvent être établis sur la demande du *Conseil municipal*, lorsque les revenus d'une commune sont insuffisants pour ses dépenses.

Il résulte de cet article que l'initiative de la commune est nécessaire pour l'établissement d'un octroi et qu'à la différence de ce qui avait lieu sous l'empire de la loi du 5 ventôse an VIII, un octroi ne pourrait être imposé d'office.

La commune ne peut être autorisée à établir un octroi que par *décret en Conseil d'Etat.*

A cet effet, la demande du Conseil municipal est soumise d'abord à la section de l'intérieur du Conseil d'Etat, qui l'examine au point de vue de la situation financière et des ressources de la commune. Ensuite, si la commune est autorisée à voter le tarif, une nouvelle délibération du Conseil municipal, portant fixation du tarif, est examinée par la section des finances du Conseil d'Etat, au point de vue des taxes et de la quotité des droits. C'est à la suite de ce double examen qu'est rendu un décret en assemblée générale du Conseil d'Etat.

Le gouvernement peut donner ou refuser son approbation, réduire un article ou le supprimer; mais il ne peut se substituer au Conseil municipal pour créer un article ou y ajouter.

— Avant les lois du 24 juillet 1867 sur les Conseils municipaux et du 10 août 1871 sur les Conseils généraux, les changements proposés aux règlements ou tarifs devaient être approuvés et délibérés de la même manière que l'établissement même de l'octroi. Enfin la suppression d'un octroi ne pouvait résulter également que d'un décret en Conseil d'Etat.

Digitized by Google

Depuis les lois de 1867 et de 1871 modifiées elles-mêmes par la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, une décentralisation importante a été introduite dans cette matière.

Tantôt la délibération du Conseil municipal a besoin d'être approuvée par un décret en Conseil d'Etat; tantôt il suffit d'une approbation du préfet; tantôt enfin la délibération du Conseil municipal est exécutoire par elle-même, sans avoir besoin d'aucune approbation.

Doivent être approuvées par un *décret en Conseil d'Etat*, après avis du Conseil général (ou de la Commission départementale, dans l'intervalle des sessions), les délibérations concernant :

1° L'établissement des taxes d'octroi;

2° L'augmentation ou la prorogation d'une ou plusieurs taxes pour une période de plus de 5 ans;

3° Les modifications aux règlements ou aux périmètres existants;

4° L'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés au tarif local;

5° L'établissement ou le renouvellement d'une taxe non comprise dans le *tarif général* (1);

6° L'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé par le tarif général (2).

Sont exécutoires, sur l'approbation du *Préfet*, après avis du Conseil général ou de la Commission départementale, dans l'intervalle des sessions, les délibérations concernant :

La suppression ou la diminution des taxes d'octroi.

Enfin sont exécutoires par elles-mêmes, *sans aucune approbation*, les délibérations des Conseils municipaux prononçant :

(1) Le tarif général prescrit par la loi de 1867 a été fait et annexé au décret réglementaire, rendu en Conseil d'Etat, du 12 février 1870.

(2) Une loi est même nécessaire pour les *surtaxes* d'octroi sur les vins, les cidres, poirés, hydromels, alcools, au delà des proportions déterminées par les lois spéciales concernant les droits d'entrée du Trésor (art. 137 L. 5 avril 1884). C'est une loi du 15 juin 1842 qui a décidé qu'une loi spéciale est nécessaire pour l'établissement d'une taxe d'octroi supérieure au droit d'entrée.

Une loi du 19 juillet 1880 dispose qu'à moins d'une loi spéciale en décidant autrement, les taxes d'octroi sur les vins, cidres, poirés et hydromels, ne peuvent excéder le double des droits d'entrée perçus au profit du Trésor.

Digitized by Google

La prorogation ou l'augmentation des taxes d'octroi pour une période de 5 ans au plus, sous la réserve qu'aucune des taxes ainsi maintenues ou modifiées n'excédera le maximum déterminé par le tarif général et ne portera que sur des objets compris dans ce tarif.

Ces règles nouvelles résultent des articles 137-139 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, qui a codifié, à cet égard, les dispositions diverses résultant des lois de 1867 et de 1871.

Matières soumises aux droits d'octroi. — Les matières soumises aux droits d'octroi sont des objets destinés à la consommation locale (art. 148 L. 28 avril 1816). Le décret de 1809, et après lui l'ordonnance de 1814, indiquaient cinq catégories : 1° les boissons et liquides; 2° les comestibles; 3° les combustibles; 4° les fourrages; 5° les matériaux.

La loi du 28 avril 1816 abandonne aux Conseils municipaux le soin de déterminer les objets de consommation locale soumis à l'octroi; dès lors, il n'y a plus de catégories obligatoires et le décret du 12 février 1870 comprend, en effet, dans la nomenclature du tarif qui y est annexé, des objets qui ne rentrent pas dans les catégories du décret de 1809 (1).

Modes de perception. — Le Conseil municipal peut adopter pour la perception des droits quatre combinaisons : la *régie simple*, le *bail à ferme*, la *régie intéressée* et l'*abonnement* avec l'administration des contributions indirectes (art. 147 L. du 18 avril 1816).

Dans la *régie simple*, mode vraiment municipal, et le plus suivi, la perception se fait directement par les agents de la commune, sous la direction du maire.

Dans le *bail à ferme* (2), qui suppose une adjudication

(1) Les combustibles servant à l'exploitation d'usines ou de fabriques doivent-ils être considérés comme des objets destinés à la consommation locale? La Cour de cassation a décidé l'affirmative, en s'appuyant sur les termes généraux de la loi de 1816 qui ne se préoccupe pas du mode d'emploi (C. cass., 18 février 1852; en ce sens : Batbie et Ducrocq). Mais le Conseil d'Etat a émis un avis contraire (20 mars 1839), que le décret du 12 février 1870 a consacré, en disant que les combustibles à employer dans les établissements industriels sont admis à l'entrepôt à domicile et que le montant des droits, s'il a été acquitté à l'entrée, sera *précompté* sur celui des droits dus pour les produits fabriqués.

(2) Ce mode de perception rappelle celui qui était adopté, dans l'ancien droit, pour les impôts, dont le recouvrement était fait par des

Digitized by Google

aux enchères des produits de l'octroi, la perception est faite par les agents du fermier et pour le compte de ce dernier, qui paie à la commune le prix de son adjudication. L'adjudication se fait aux enchères publiques devant le sous-préfet ou le maire, à l'extinction des bougies, au plus offrant et dernier enchérisseur. Elle n'est définitive qu'autant qu'elle a été approuvée par le ministre des Finances. Le bail à ferme ne peut être consenti que pour trois ans, et le droit au bail n'est cessible qu'avec le consentement de l'administration. Une surenchère du dixième peut être faite dans les vingt-quatre heures, par acte d'huissier.

L'adjudication peut avoir lieu également par soumissions cachetées.

Dans la *régie intéressée*, sorte de bail mélangé de société, la perception se fait toujours par les soins du fermier; mais au delà d'une certaine somme, égale au prix du bail et aux frais de perception, il y a lieu à un partage des bénéfices entre la commune et le fermier. La somme représentative des frais est fixée par le cahier des charges et, autant que faire se peut, elle ne doit pas dépasser 12 p. 0/0 (décret de 1809, art. 105).

Dans l'*abonnement* avec l'administration des contributions indirectes, la perception est confiée à cette dernière; la commune paie les frais et encaisse les produits de l'impôt.

— Les droits sont perçus dans les bureaux de perception indiqués dans le règlement de l'octroi. Les voitures des particuliers, depuis la loi du 24 mai 1834, aussi bien que les voitures publiques, peuvent être visitées par les employés; mais les personnes voyageant à pied ou à cheval ne peuvent être fouillées par les employés; ceux-ci ont seulement le droit de les conduire devant le maire, qui les interroge et ordonne, au besoin, la visite de leurs effets (ord. de 1814).

L'octroi ne pouvant porter que sur des objets de consommation locale, ne doit pas atteindre ceux qui traversent la commune; dans ce cas, le conducteur, qui veut seulement traverser la commune ou n'y séjourner que vingt-quatre heures, se fait délivrer un *passe-debout*, moyennant caution ou consignation des droits. A la sortie dans le délai, la caution est déchargée ou les sommes consignées sont restituées. Si le conducteur veut séjourner plus de vingt-quatre heures,

fermiers généraux qui, moyennant une somme déterminée à payer à l'État, avaient le droit de percevoir les impôts à leur profit.

Digitized by Google

il fait une déclaration de *transit*, mais avec indication des lieux où les objets seront déposés et où ils devront être représentés à toute réquisition. Les droits sont cautionnés ou consignés comme pour le passe-debout.

Pour faciliter les approvisionnements, la faculté d'*entrepôt* est admise pour les droits d'octroi, comme pour les droits d'entrée et les droits de douane. On distingue l'entrepôt *réel*, qui se fait dans les magasins de l'administration, et l'entrepôt *fictif*, qui a lieu à domicile dans les magasins du contribuable, soumis dès lors à l'exercice par les agents de la régie, qui a le droit de constater les manquants. L'entrepôt permet ainsi de n'acquitter les droits qu'au fur et à mesure de la vente ou de la consommation des objets.

Contentieux en matière d'octroi. — Les contestations en matière d'octroi donnent lieu tantôt à la *compétence judiciaire*, tantôt à la *compétence administrative*.

Quand la contestation s'élève entre la commune et le contribuable, l'autorité *judiciaire* est compétente, conformément à la règle générale sur les impôts indirects.

L'autorité judiciaire a une compétence civile et pénale. S'il s'agit d'une difficulté relative à l'*application* du tarif, le juge de paix statue, soit en dernier ressort, soit à charge d'appel, suivant la quotité du droit réclamé. Le recouvrement des droits est poursuivi par voie de *contraintes*, décernées par le receveur de l'octroi, visées par le maire et rendues exécutoires par le juge de paix. Le contribuable qui forme opposition à la contrainte doit préalablement consigner le montant des droits réclamés (ord. du 9 décembre 1814, art. 81).

S'il s'agit d'une *contravention*, c'est le tribunal correctionnel qui est saisi et qui applique la peine; sauf la faculté de transiger qui appartient à l'administration.

Quand, au contraire, la contestation s'élève entre la commune et les régisseurs ou fermiers des octrois, l'autorité *administrative* est compétente pour l'interprétation et l'application des clauses du bail (art. 136 D. 17 mai 1809).

Avant 1865, le préfet statuait en Conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat. Depuis la loi de 1865, c'est le Conseil de préfecture qui est compétent, ainsi que nous l'avons expliqué précédemment. C'est un des trois cas dans lesquels la loi du 21 juin 1865 (art. 11) a donné au Conseil de préfecture un pouvoir de décision *propre*, au lieu du simple *avis* qu'il donnait autrefois au préfet.

Digitized by Google

QUATRIÈME PARTIE.

CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
CONFLITS. — RECOURS POUR ABUS.

Dans cette quatrième et dernière partie, nous étudierons sommairement :

1° Le contentieux administratif et l'ensemble des juridictions chargées de statuer sur les matières qui en sont l'objet;

2° La séparation des pouvoirs administratif et judiciaire et le jugement des conflits qui peuvent s'élever entre eux;

3° La séparation des autorités civile et ecclésiastique et les recours pour abus destinés à garantir leur indépendance réciproque.

— Le contentieux *administratif* est confié à des juridictions *administratives* distinctes des tribunaux de l'*ordre* judiciaire.

Le jugement des *conflits* ou luttes de compétence qui peuvent s'élever entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire est attribué au *Tribunal des conflits*, juridiction d'ordre supérieur, tant administrative que judiciaire.

Le jugement des recours ou *appels comme d'abus* est réservé au *Chef* du pouvoir exécutif en *Conseil d'Etat*, qui statue, à cet égard, comme juridiction d'*ordre gouvernemental*.

SECTION I.

Du contentieux administratif et des juridictions administratives.

§ 1 Objet du contentieux administratif. — Entendu dans un sens large, le contentieux administratif embrasse toutes contestations, réclamations ou poursuites, qui sont de la compétence des juridictions administratives.

Comme l'observent MM. Ducrocq et Laferrière, certaines affaires relèvent du contentieux administratif par leur *na-*

Digitized by Google

ture; d'autres, au contraire, ne lui appartiennent qu'en vertu d'un texte formel, par la *détermination de la loi.*

Les contestations qui, par leur nature, appartiennent au contentieux administratif sont celles qui ont pour objet des actes de la *puissance publique* ou des *opérations administratives*, telles que les opérations électorales, l'assiette et la répartition des impôts directs.

Celles, au contraire, qui ne relèvent du contentieux administratif, qu'en vertu d'un texte formel de loi sont celles qui intéressent l'administration *contractante*, et se réfèrent à la *gestion* des services publics. Ces sortes de contestations sont, en général, de la compétence de l'autorité judiciaire et elles n'échappent à cette compétence qu'en vertu d'une disposition de loi spéciale.

C'est par application de ce principe général qu'on peut définir le contentieux administratif, en disant, avec M. Laferrière, qu'il comprend : « L'ensemble des réclamations fondées sur un droit ou sur la loi et qui ont pour objet soit « un acte de puissance publique émané de l'autorité administrative, soit un acte de gestion des services publics « déféré à la juridiction administrative par des dispositions « de lois générales ou spéciales. »

— En tenant compte de la mission et de l'étendue des pouvoirs conférés aux juridictions administratives, on peut distinguer :

1° Le contentieux de *pleine juridiction* ou le contentieux proprement dit, à l'occasion duquel le juge administratif compétent est chargé de statuer au fond sur le litige, tant en fait qu'en droit, et avec les pouvoirs les plus étendus;

2° Le contentieux de l'*annulation* qui autorise la juridiction administrative à prononcer l'annulation d'un acte ou d'un jugement, mais sans le remplacer par une décision nouvelle;

3° Le contentieux de l'*interprétation* qui confère à la juridiction administrative le droit de déterminer le sens et la portée d'un acte administratif, en vue de la solution d'un litige administratif ou judiciaire;

4° Le contentieux de la *répression*, en vertu duquel la juridiction administrative peut, en vertu de dispositions législatives spéciales, prononcer des peines pour certaines infractions ou contraventions.

Nous passerons rapidement en revue ces diverses sortes de contentieux administratif.

Digitized by Google

I. Contentieux de pleine juridiction ou contentieux proprement dit. — Pour comprendre les conditions constitutives du contentieux de pleine juridiction, il est utile de rappeler la division des actes de l'administration en trois classes : les actes spéciaux et individuels — les actes généraux et réglementaires — et les actes contractuels ou actes de gestion (voir page 3). Le domaine naturel du contentieux administratif de pleine juridiction a pour objet les réclamations qui peuvent s'élever à l'occasion des actes *administratifs* proprement dits, c'est-à-dire des actes *spéciaux* ou *individuels*, pourvu que ces réclamations soient fondées sur la *violation d'un droit* prétendu et non pas seulement sur la lésion d'un simple intérêt. Il en résulte :

D'une part, que les actes de l'ordre *gouvernemental* et politique, qui ne sont pas des actes administratifs et qui ne peuvent donner lieu qu'à des pétitions ou interpellations dans les Chambres, ne peuvent être l'objet d'un recours contentieux ; — qu'en outre, les actes du pouvoir *réglementaire*, qui sont des actes généraux et participent de l'autorité de la loi dont ils sont le complément, ne peuvent également donner lieu, au fond, à un recours contentieux proprement dit, sauf, pour ces derniers, le droit qui appartient aux tribunaux judiciaires d'en apprécier la *légalité*, et sauf le droit de toute partie intéressée d'en demander l'annulation au Conseil d'Etat, pour cause d'*excès de pouvoir* (1);

D'autre part, que les actes, même spéciaux ou individuels, qui ne font que léser un *intérêt*, sans violer un droit, ne peuvent donner lieu qu'à un recours *gracieux*, à moins qu'un texte spécial n'autorise un recours contentieux, comme le décide le décret de 1810 sur les établissements dangereux, incommodes ou insalubres.

Ainsi le refus d'une concession de mine, le refus d'un secours réclamé par la veuve d'un fonctionnaire mort sans avoir accompli le temps de service exigé par la loi pour avoir droit à sa retraite, ne lèsent qu'un intérêt et ne peuvent donner lieu à un recours contentieux. Au contraire, le retrait d'une concession de mine, qui a conféré un droit de propriété, peut donner lieu à un recours contentieux, si le retrait est prononcé en dehors des cas prévus par la loi ; de même, le refus d'une pension à un fonctionnaire qui prétend

(1) Nous renvoyons, à cet égard, à ce que nous avons dit à l'occasion des décrets du Président de la République.

Digitized by Google

être dans les conditions voulues pour l'obtenir, peut être attaqué par la voie contentieuse. — De même, en matière d'impôts directs, les demandes en *remise* et en *modération*, n'étant fondées que sur un intérêt froissé, ne donnent lieu qu'à un recours gracieux devant le préfet et ses supérieurs hiérarchiques; au contraire, les demandes en *décharge* et en *réduction* qui se fondent sur un prétendu droit violé donnent lieu à un recours contentieux devant le Conseil de préfecture, et, en appel, devant le Conseil d'Etat.

— Quant aux actes de *gestion* qui ne sont pas des actes d'autorité (ventes, baux, échanges, partages, etc.), ils sont, en principe, de la compétence de l'autorité judiciaire, à moins qu'un *texte spécial* n'en ait attribué la connaissance à l'autorité administrative (1).

Sont également en dehors du contentieux administratif les questions de propriété — les questions d'état (nationalité, domicile, jouissance des droits civils et politiques), ainsi que nous l'avons vu, notamment, en traitant du contentieux des élections — le règlement des indemnités dues en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, lequel est confié à un jury — les contestations relatives à l'application du tarif en matière d'impôts indirects, etc.

— Une loi du 17 juillet 1900 a supprimé un privilège exorbitant de l'administration : celle-ci, soit au cas où des réclamations étaient adressées aux supérieurs hiérarchiques contre des actes déjà accomplis par leurs subordonnés, soit au cas où des administrés lui demandaient d'accomplir un acte, pouvait, en principe, ne pas répondre : la juridiction administrative était sans autorité pour intervenir par voie d'injonction dans le domaine de l'administration active. Depuis la loi du 17 juillet 1900, « dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le Conseil d'Etat que sous la forme de recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de plus de *quatre mois* s'est écoulé sans qu'il soit intervenu *aucune décision*, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme *rejetée* et se pourvoir devant le Conseil d'Etat ».

(1) C'est ainsi que nous avons vu que les marchés de fournitures intéressant l'*Etat* sont de la compétence du ministre, sauf recours au Conseil d'Etat; que les marchés de travaux publics, les ventes de domaines nationaux et certains baux sont, par exception, de la compétence du Conseil de préfecture.

Digitized by Google

II. Contentieux de l'annulation. — Cette branche particulière du contentieux administratif concerne les recours formés devant le Conseil d'Etat pour cause d'*excès de pouvoir*, recours dont nous avons parlé, en traitant des attributions contentieuses du Conseil d'Etat jouant le rôle de Cour de cassation (page 49). En raison de l'importance de ces recours que nous avons rencontrés bien souvent dans l'étude des diverses matières administratives, nous croyons devoir donner quelques notions générales sur l'*excès de pouvoir*.

Le recours pour excès de pouvoir a son fondement dans une loi de l'Assemblée constituante des 7-14 octobre 1790. Il a été constamment admis par la jurisprudence et il est formellement consacré par l'article 9 de la loi du 24 mai 1872 sur le Conseil d'Etat. Aux termes de cet article sur lequel nous aurons bientôt à revenir « le Conseil d'Etat « statue souverainement sur les recours en matière conten- « tieuse administrative et sur les demandes d'*annulation* « pour *excès de pouvoir* formées contre les actes des *diverses* « *autorités administratives*. »

Il résulte de cet article que le recours pour excès de pouvoir est *général* et peut avoir lieu contre tous les actes de l'autorité administrative, soit de l'administration active, soit de l'administration délibérative, soit de l'administration contentieuse.

Un point commun à tous les recours en annulation pour excès de pouvoir, que la loi a voulu favoriser, c'est qu'ils sont dispensés de la constitution d'un avocat au Conseil d'Etat (D. 2 novembre 1864, art. 1).

Néamoins il importe de distinguer les recours en annulation contre les actes ou décisions exécutoires de l'administration et les recours en annulation contre les décisions émanées des juridictions administratives statuant en dernier ressort. Les premiers sont spécialement désignés sous le nom de recours en annulation pour excès de pouvoir, les autres constituent des recours ou demandes en cassation (L. 16 septembre 1807, art. 17).

Des recours en annulation pour excès de pouvoir contre les actes de l'administration. — Les cas d'excès de pouvoir contre les actes émanés des autorités administratives, autres que les juridictions statuant en dernier ressort, comprennent :

1° L'*incompétence*, consistant pour une autorité administrative, à faire un acte non compris dans ses attributions ou

Digitized by Google

en dehors de son ressort territorial. Ainsi, un décret qui déclarerait l'utilité publique d'un travail entraînant une expropriation dans le cas où une loi est nécessaire, serait entaché d'excès de pouvoir; il en serait de même de l'arrêté par lequel un préfet, de sa propre initiative, ferait un règlement de police applicable à une seule commune de son département et se substituerait au maire, sans l'avoir mis préalablement en demeure de faire lui-même ce règlement;

2° *L'inobservation des formalités* substantielles, requises par les lois ou règlements; par ex. : quand la loi ordonne une *enquête de commodo* et *incommodo*, notamment en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, ou quand elle exige qu'une décision ne soit prise qu'après l'*avis* d'une autre autorité, notamment lorsqu'un décret doit être rendu après avis du Conseil d'Etat ou que l'arrêté d'un préfet doit être pris sur l'avis du Conseil de préfecture (1);

3° *La violation de la loi et des droits acquis.* Le moyen tiré de la violation de la loi et des droits acquis est une extension donnée par la jurisprudence au recours pour excès de pouvoir, car déjà il constituait une cause de recours contentieux ordinaire. En assimilant le recours fondé sur ce moyen à un recours pour excès de pouvoir, le Conseil d'Etat fait profiter le réclamant de la dispense d'un avocat au Conseil d'Etat.

Il y aurait violation de la loi et des droits acquis et, par conséquent excès de pouvoir, si un décret destituait un juge inamovible, s'il enlevait à un officier son grade qui constitue pour lui une propriété (affaire Murat, C. d'Et., 20 mai 1887). — De même, comme nous l'avons vu, si un décret de délimitation des rivages de la mer ou un arrêté de délimitation du

(1) Ce sont les avis *nécessaires* ou consultatifs, qui doivent être demandés et qu'on oppose aux avis *facultatifs* que l'on peut ou non demander. En général, les avis, même nécessaires, n'obligent pas l'autorité qui les demande, à les suivre. Par exception, il y a des cas où la loi exige que la décision soit *conforme* à l'avis qui doit être demandé; on appelle quelquefois ces avis *impératifs*, parce qu'ils commandent la solution de la décision qui doit intervenir. C'est ainsi que pour dissoudre d'office un syndicat de commune, un décret doit être rendu sur l'avis conforme du Conseil d'Etat (art. 149 L. 5 avril 1884, V. p. 313 et 314). De même, quand une commune veut procéder au renouvellement de son cadastre, il faut qu'elle obtienne un avis conforme du conseil général (L. 7 août 1850, p. 448). Dans ces derniers cas, il y aurait excès de pouvoir, non seulement si l'avis n'était pas demandé, mais même si la décision rendue n'y était pas conforme.

Digitized by Google

préfet, pour une rivière navigable et flottable, englobait dans le domaine public une propriété privée;

4° *Le détournement de pouvoir.* Il y a détournement de pouvoir, comme le dit M. Aucoc, dans le fait d'un agent qui tout en faisant un acte de sa compétence et suivant les formes prescrites, use de son pouvoir discrétionnaire pour des cas ou des motifs autres que ceux en vue desquels ce pouvoir lui a été attribué. C'est une violation de l'esprit de la loi, un abus d'autorité, par ex. : si un préfet, dans le but de créer un monopole au profit d'un entrepreneur de voitures publiques, interdisait à tout autre l'accès d'une gare de chemin de fer à certaines heures déterminées, ou si un maire retirait arbitrairement une permission de voirie ou refusait de délivrer un alignement à un propriétaire voulant bâtir sur son terrain.

Ainsi qu'on le voit, les actes qui ne blessent qu'un intérêt et qui rentrent dans ce qu'on appelle le pouvoir discrétionnaire, peuvent, néanmoins, en cas d'incompétence ou de vice de formes, donner lieu à un recours en annulation pour excès de pouvoir; dès lors, ils n'échappent pas à tout recours contentieux (1).

— Le recours pour excès de pouvoir n'est recevable qu'à certaines conditions. Il faut d'abord qu'il s'agisse d'un acte émané de l'*autorité administrative*, comme le dit formellement l'article 9 de la loi de 1872 sur le Conseil d'Etat. Par suite, ce recours n'est pas plus admis que le recours contentieux ordinaire de pleine juridiction contre les actes de gou-

(1) Il ne faut pas confondre les recours en annulation pour excès de pouvoir par la *voie contentieuse* avec les recours en annulation par *voie administrative* sur lesquels statue, en certains cas, le Chef du pouvoir exécutif en Conseil d'Etat. Ainsi, les préfets peuvent demander l'annulation des délibérations prises par les conseils généraux sur des objets étrangers à leurs attributions ou contenant excès de pouvoir, violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique (art. 33 et 47 L. 10 août 1871) et c'est un décret du Chef du pouvoir exécutif rendu en Conseil d'Etat qui prononcera l'annulation. Mais dans ce cas, le Conseil d'Etat ne joue pas le rôle de tribunal; il a un pouvoir purement consultatif : au contraire, quand il s'agit d'un recours en annulation pour excès de pouvoir formé par la voie contentieuse, c'est le Conseil d'Etat qui statue lui-même en qualité de tribunal, avec pouvoir de décision propre et dans la forme des délibérations et de procédure en matière contentieuse. On peut même observer que *bien* que ces recours soient dispensés de la constitution d'un avocat au Conseil d'Etat et puissent être jugés par la seule section du contentieux, ils sont, en fait, en raison de leur importance, jugés par l'assemblée spéciale délibérant au contentieux.

Digitized by Google

vernement. A plus forte raison n'est-il pas recevable contre des actes ayant un caractère administratif, émanés du pouvoir législatif, par ex.: une déclaration d'utilité publique pour les grands travaux entrepris par l'Etat. Il ne serait pas recevable également contre un acte émané d'une autorité administrative n'ayant pas agi en cette qualité, par ex. : contre les actes faits par les préfets et les maires, en qualité d'officiers de police judiciaire.

Le recours n'est admis, d'après l'opinion généralement enseignée, que contre une décision exécutoire, émanée de l'autorité administrative ayant agi en qualité de puissance publique (ce qui exclut les actes contractuels ou de gestion). Il ne peut être exercé que par celui qui a un intérêt direct et personnel ; et, dans le silence des textes, il doit être formé dans le délai ordinaire des recours au Conseil d'Etat. Nous rappelons que ce délai, qui était de trois mois, d'après le décret réglementaire du 22 juillet 1806, a été réduit à deux mois par l'art. 24 de la loi budgétaire du 13 avril 1900.

Ce recours est-il recevable, lorsque la partie intéressée a un autre moyen d'obtenir satisfaction, *un recours parallèle* à exercer devant les tribunaux administratifs ou judiciaires? La question est controversée. Certains auteurs pensent que l'art. 9 de la loi de 1872 n'apporte aucune restriction au droit de recourir directement au Conseil d'Etat pour obtenir l'annulation d'un acte administratif; que l'esprit de la loi est de favoriser le recours pour excès de pouvoir qui est une garantie pour les citoyens contre les actes arbitraires ou illégaux de l'autorité administrative; que ce recours doit d'autant plus être autorisé qu'il aura pour effet, s'il est fondé, d'annuler l'acte attaqué *ergà omnes* et d'une manière définitive. Mais la jurisprudence décide qu'admettre le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat lorsqu'on peut, par voie d'*action*, devant les tribunaux administratifs ou judiciaires, obtenir l'annulation de l'acte, ce serait investir le Conseil d'Etat d'une juridiction universelle et s'exposer à des conflits ; mais que si la légalité de l'acte ne peut être contestée que par voie d'*exception*, le recours au Conseil d'Etat doit alors être permis ; que s'il s'agit, notamment, d'un règlement de police, on ne peut, en effet, obliger un particulier à se faire délinquant et à risquer une condamnation pénale sous le prétexte qu'il aura le droit de discuter par voie d'*exception*, devant le tribunal

Digitized by Google

de répression, la légalité du règlement (C. d'État, 9 avril 1886; en ce sens : Laferrière et Aucoc).

Recours en cassation contre les décisions juridictionnelles rendues en dernier ressort. — Nous avons vu, à l'occasion des attributions contentieuses du Conseil d'État jouant le rôle de tribunal de cassation, que les juridictions administratives statuant en dernier ressort comprennent : la Cour des comptes, le Conseil de révision en matière de recrutement, et le Conseil supérieur de l'Instruction publique.

L'excès de pouvoir, qui sert de fondement au recours en cassation contre les décisions de ces juridictions, s'entend dans un sens étroit et ne comprend, en principe, que l'*incompétence* et l'*inobservation des formes* requises par la loi. Quant à la violation ou fausse application de la loi, elle ne donnerait lieu à un recours en cassation qu'autant qu'un texte de loi l'aurait formellement déclaré. Ce texte n'existe que pour les arrêts de la Cour des comptes et les décisions des Conseils de révision, ainsi que nous l'avons dit (voir page 50).

On comprend que la violation de la loi soit moins facilement admise à l'occasion d'une décision juridictionnelle qu'à l'occasion d'un acte administratif, parce que les jugements supposent une instruction contradictoire et offrent plus de garanties contre les chances d'erreur et de violation de la loi.

On peut, en outre, signaler entre le recours en annulation pour excès de pouvoir contre un acte administratif et le recours en cassation contre une décision juridictionnelle les différences suivantes :

1° Le recours en annulation pour excès de pouvoir contre un acte administratif peut être porté *directement* devant le Conseil d'Etat, *omisso medio*, c'est-à-dire sans qu'il soit besoin de recourir au supérieur hiérarchique; au contraire, le recours en cassation contre une décision juridictionnelle ne peut avoir lieu qu'autant que la décision a été rendue *en* dernier ressort;

2° L'annulation d'un acte administratif produit son effet *erga omnes*, puisque l'acte est mis à néant; au contraire, la cassation d'une décision juridictionnelle ne produit son effet qu'*inter partes*, comme l'autorité même de la chose jugée.

III. Contentieux de l'interprétation. — Lorsqu'à l'occasion d'un *litige* administratif ou judiciaire, né et actuel, des doutes

Digitized by Google

sérieux s'élèvent sur le sens et la portée d'un *acte administratif*, c'est, en principe, à l'autorité administrative de qui l'acte émane à donner l'interprétation nécessaire à la solution du litige, par application de la maxime *ejus est interpretari cujus est condere* : c'est à celui qui a fait l'acte à l'interpréter.

Pour qu'il y ait lieu à une question préjudicielle d'interprétation et à un renvoi devant l'autorité de qui l'acte émane, il faut supposer que la juridiction saisie du litige n'est pas elle-même compétente pour statuer sur l'interprétation à donner. C'est ce qui se produira, dans tous les cas, lorsque la question d'interprétation se présentera devant l'autorité judiciaire et qu'il s'agira d'un acte *administratif proprement dit*, d'un acte d'autorité et de puissance publique, spécial et individuel.

Par suite du principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire que nous examinerons bientôt, la juridiction de l'ordre judiciaire devra toujours surseoir à statuer et renvoyer la question d'interprétation à l'autorité administrative. Il en serait encore de même s'il s'agissait d'interpréter un *contrat* administratif qui fût de la compétence de l'autorité administrative, par exemple : un marché de travaux publics, une vente de domaines nationaux. Mais s'il s'agissait d'actes *réglementaires* ou d'actes du pouvoir exécutif approuvant les tarifs de certaines taxes assimilées aux contributions indirectes, comme les droits d'octroi et les droits de péage perçus par les concessionnaires de chemins de fer, l'autorité judiciaire compétente pour appliquer les règlements et les tarifs d'impôts indirects serait compétente pour les interpréter.

Conditions d'interprétation des actes administratifs par la voie contentieuse. — S'il s'agit d'interpréter un acte administratif proprement dit, nous avons dit que l'interprétation devait être donnée par l'autorité même de qui l'acte émane ou par l'autorité qui l'a remplacée ; mais cette interprétation soulevant une question de droit et servant de fondement à des droits en litige ne doit être donnée qu'avec les garanties accordées pour le jugement des affaires contentieuses. En conséquence, la décision interprétative donnée par l'autorité compétente pourra être déférée d'abord aux supérieurs hiérarchiques, et, en définitive, au Conseil d'Etat. La jurisprudence autorise même un recours *direct* au Conseil d'Etat,

Digitized by Google

omisso medio (Cons. d'Et., 9 mars 1877, 4 avril 1884).

En ce qui concerne les décrets du Chef du pouvoir exécutif, autrefois c'était un décret rendu sur l'avis du Conseil d'Etat délibérant au contentieux qui en donnait l'interprétation. Il semble, comme le dit M. Aucoc, que le Conseil d'Etat délibérant désormais, depuis 1872, avec un pouvoir propre, l'interprétation devrait être demandée d'abord au Chef du pouvoir exécutif, conformément à la maxime *ejus est interpretari cujus est condere*, sauf ensuite à recourir contre le décret interprétatif au Conseil d'Etat. Mais on décide, comme nous l'avons vu, en traitant de l'interprétation des décrets, que le Conseil d'Etat exerçant désormais ses attributions contentieuses avec un pouvoir de décision propre, est chargé de donner directement l'interprétation des décrets du Chef du pouvoir exécutif (en ce sens : Laferrière et Cons. d'Et., 20 juillet 1883).

S'il s'agit de *contrats* administratifs, qui supposent un accord de volontés et pour lesquels on ne peut demander l'interprétation à une seule des parties en cause, l'interprétation doit être donnée par la juridiction administrative qui serait appelée à statuer sur les difficultés relatives à l'exécution du contrat; ainsi le Conseil de préfecture interprétera les clauses d'un marché de travaux publics ou d'une vente de domaines nationaux, sauf recours au Conseil d'Etat.

Conformément au principe sur l'autorité de la chose jugée, les décisions interprétatives contentieuses n'ont d'effet qu'entre les parties en cause.

IV. Contentieux de la répression. — Le contentieux de la répression est une variété spéciale du contentieux de pleine juridiction. Mais il n'a plus pour objet les contestations relatives à un acte ou à un contrat administratif. Il a pour objet la répression de certaines infractions commises à l'occasion du domaine public et l'application des *peines* édictées par les lois et règlements, peines qui sont habituellement prononcées par les tribunaux de l'ordre judiciaire.

Ces infractions sont connues sous le nom de *contraventions de grande voirie*. En étudiant les attributions contentieuses du Conseil de préfecture, nous avons vu qu'à cet égard le Conseil de préfecture a une compétence à la fois contentieuse et répressive.

La compétence répressive du Conseil de préfecture lui a été formellement reconnue par la loi du 29 floréal an X.

Digitized by Google

Elle a été confirmée par plusieurs lois postérieures, notamment la loi du 15 juillet 1845 sur les chemins de fer.

Nous avons vu que les peines prononcées pour les contraventions de grande voirie sont principalement fixées par d'anciens règlements maintenus par l'Assemblée constituante. Ces règlements se réfèrent, soit à la police des grandes routes et rues de Paris, soit à la police des cours d'eau navigables, soit à la police du domaine public maritime. Ces anciens règlements prononçaient tantôt des amendes fixes, tantôt des amendes arbitraires et même quelquefois l'emprisonnement. Mais la peine d'emprisonnement ne peut plus être prononcée par le Conseil de préfecture et quant aux amendes fixes et arbitraires, nous avons vu qu'une loi du 23 mars 1842 avait remplacé les amendes arbitraires, laissées à l'appréciation des juges et qui étaient incompatibles avec les principes de notre législation pénale, par une amende de 16 à 300 francs et avait permis de réduire les amendes fixes jusqu'au vingtième, sans toutefois qu'elles puissent être inférieures à 16 francs, minimum des amendes édictées pour les délits de police correctionnelle.

Les contraventions de grande voirie consistent dans des faits illicites pouvant compromettre la conservation du domaine public ou nuire à l'usage auquel il est destiné. Elles peuvent apparaître, comme le dit M. Laferrière, dans les quatre ordres de faits suivants :

1° L'anticipation ou l'empiètement sur le domaine public naturel ou artificiel ; 2° la dégradation de ce domaine et des ouvrages qui en dépendent, même la dégradation possible, c'est-à-dire le fait de nature à causer un dommage ; 3° l'inobservation des servitudes d'utilité publique ; 4° l'inobservation de certains règlements de police ayant pour but d'assurer l'ordre et de prévenir les accidents.

Parmi les contraventions relatives à l'inobservation de certains règlements de police, il est bon d'observer que *certaines* contraventions à la police du roulage sont considérées comme contraventions de grande voirie, soumises à la compétence du Conseil de préfecture, bien que quelques-unes se réfèrent plutôt à la sécurité de la circulation qu'elles n'affectent directement l'état matériel de la voie publique (art. 4 et 9 et art. 17 L. 30 mai 1851).

— Ces contraventions sont des infractions *matérielles*, punies en dehors de toute intention de la part de leur auteur, et bien qu'elles soient punies d'une amende supérieure à 15

Digitized by Google

francs, taux *maximum* des amendes de simple police, la jurisprudence leur applique les règles des contraventions de simple police sous plusieurs rapports :

1° En cas de cumul de contraventions, les peines sont additionnées, contrairement à la règle qu'en cas de crimes ou délits la peine la plus forte est seule prononcée (art. 365 C. Instr. crim.; — en ce sens : C. d'Etat, 31 mars 1874).

2° De même l'action publique se prescrit par un an et non par trois ans et la condamnation elle-même doit intervenir dans l'année de la contravention (art. 640 C. Instr. crim. — C. d'Etat, 8 mai 1874). Quant à la peine, elle est prescrite après 2 ans depuis la condamnation et non après 5 ans (art. 639 C. Instr. crim.).

— Les contraventions de grande voirie sont constatées dans des procès-verbaux dressés par les officiers de police judiciaire et par les agents énumérés dans la loi du 29 floréal an X, notamment les conducteurs des ponts et chaussées, les gendarmes, et par certains agents spéciaux ayant reçu mission à cet égard en vertu de quelques lois particulières, par exemple : pour les chemins de fer et les contraventions à la police du roulage.

La poursuite est exercée par le Préfet, conformément à l'article 10 de la loi du 22 juillet 1889, sur la procédure à suivre devant le Conseil de préfecture.

Le recours contre les décisions du Conseil de préfecture a lieu devant le Conseil d'Etat et nous avons vu que c'est un des cas dans lesquels on est dispensé de constituer un avocat au Conseil d'Etat.

§ II. Des juridictions administratives. — L'institution de juridictions administratives, distinctes des juridictions de l'ordre judiciaire, se justifie : par la nécessité d'assurer l'indépendance de l'autorité administrative vis-à-vis de l'autorité judiciaire; — par l'utilité de confier à des juges spéciaux, ayant la connaissance et la pratique des lois administratives, la solution de difficultés qui mettent aux prises l'intérêt public et l'intérêt privé; — enfin, par le besoin de faire juger avec plus de célérité, et avec des formes plus simples de procédure, des contestations qui, le plus souvent, réclament une prompte décision.

Sous l'Assemblée constituante et pendant toute la période révolutionnaire, le contentieux administratif se confondait avec l'administration même et relevait des mêmes autorités.

Digitized by Google

Ce n'est que sous le Consulat que la juridiction se dégage de l'action administrative. La constitution du 22 frimaire an VIII, en organisant le Conseil d'Etat, le charge, sous la direction des consuls, de résoudre les difficultés qui pourraient s'élever en matière contentieuse. La loi du 28 pluviôse an VIII, fondée sur la maxime *agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs*, crée le Conseil de préfecture en lui conférant presque exclusivement des attributions contentieuses. Plus tard, d'autres juridictions spéciales ont été instituées et depuis 1872, comme déjà en 1849, le Conseil d'Etat a été investi d'un pouvoir de décision propre. La justice administrative a, dès lors, des organes et un ensemble de tribunaux distincts de l'administration active et auxquels la mission de juger a été déléguée.

— Les juridictions administratives sont très variées et on peut les envisager à divers points de vue.

Les unes se présentent sous la forme unitaire et se confondent avec les agents de l'administration active. D'autres se présentent sous la forme collective et constituent des corps ou conseils, cumulant, avec leurs attributions contentieuses, des attributions purement administratives.

Les unes ont une compétence *générale*, embrassant un certain nombre de matières diverses; d'autres ont une compétence *spéciale*, restreinte à certaines affaires déterminées.

Enfin les unes statuent en premier ressort, les autres en dernier ressort, mais toutes relevant, soit par l'appel, soit par le recours en cassation, du Conseil d'Etat, juridiction souveraine en matière administrative.

En étudiant les attributions des diverses autorités administratives, nous avons eu l'occasion de traiter des attributions contentieuses qui appartiennent à quelques-unes d'elles. Il nous suffira de renvoyer à nos explications à cet égard. Nous nous bornerons à présenter un tableau d'ensemble des diverses juridictions administratives, en les distinguant suivant l'étendue de leur compétence et leur mission de juger en premier ou en dernier ressort.

Juridictions générales. — Les juridictions générales ayant une compétence plus ou moins étendue, embrassant des matières diverses, sont :

le *Conseil d'Etat;*
le *Conseil de préfecture;*
le *Conseil du contentieux des colonies.*

Digitized by Google

Nous savons que le *Conseil d'Etat* statue tantôt comme tribunal de premier et dernier ressort, tantôt comme tribunal d'appel, tantôt comme tribunal de cassation. — Il délibère habituellement en assemblée *spéciale* du contentieux après instruction préparatoire de la section du contentieux, sauf les cas exceptionnels où la seule section du contentieux rend elle-même le jugement. — Il statue avec un pouvoir de décision propre, depuis 1872, et avec la triple garantie, depuis 1831, de la publicité des audiences, des observations orales des avocats et des conclusions du ministère public, représenté par des maîtres des requêtes, jouant le rôle de commissaires du gouvernement.

Sa compétence est générale, en ce qu'elle s'applique à toutes les contestations qui peuvent naître sur le territoire français et dont il connaît, au moins, comme tribunal d'appel ou tribunal de cassation. En outre, c'est une juridiction souveraine qui statue toujours en dernier ressort et d'une manière définitive.

Le *Conseil de préfecture*, créé par la loi du 28 pluviôse an VIII, est chargé, d'après cette loi, de statuer en matière d'impôts directs, de travaux publics, de grande voirie et de domaines nationaux. En outre, de nombreuses lois postérieures lui ont attribué compétence sur une foule d'affaires très variées.

Il juge également, depuis un décret de 1862, confirmé par la loi de 1865, avec la triple garantie de la publicité des audiences, des observations orales des parties et des conclusions du ministère public, représenté par le secrétaire-général de la préfecture.

Sa compétence est circonscrite, au point de vue territorial, et ne s'exerce qu'à l'occasion de faits ou actes qui se sont passés dans le département. En outre, il ne statue jamais qu'en premier ressort. L'appel de ses décisions ou arrêtés est porté devant le Conseil d'Etat et, dans un cas exceptionnel, devant la Cour des comptes, lorsqu'il a statué sur les comptes des receveurs des communes ou établissements publics dont le revenu ne dépasse pas 30,000 francs, cas auquel il est encore à remarquer qu'il ne statue pas en audience publique.

Le *Conseil du contentieux des colonies* exerce, dans les colonies, une mission contentieuse analogue à celle qu'exerce le Conseil de préfecture dans les départements de France ou de l'Algérie. Il se compose du conseil privé ou, à défaut, du

Digitized by Google

conseil d'administration de la colonie, auquel sont adjoints deux magistrats de l'ordre judiciaire désignés par le gouverneur qui le préside, avec voix prépondérante. Le ministère public est représenté par l'inspecteur des services administratifs et financiers de la colonie (Décret du 5 août 1882).

De même que les Conseils de préfecture de France et d'Algérie, les Conseils du contentieux des colonies ne statuent qu'en premier ressort et l'appel de leurs décisions est portée devant le Conseil d'Etat. Mais on peut observer qu'à la différence des Conseils de préfecture, les textes qui fixent leurs attributions ont soin d'ajouter qu'ils connaissent, en général, du contentieux administratif. Ils sont, dès lors, pour les colonies, les juges de *droit commun* en matière administrative.

Juridictions spéciales. — Les principales juridictions spéciales, qui statuent seulement sur un genre spécial d'affaires déterminées, comprennent :

la *Cour des comptes ;*
les *Conseils de révision ;*
les *divers Conseils de l'instruction publique ;*
les *Commissions de plus-value ;*
les *Ministres* (sauf controverse).

En étudiant les attributions de la *Cour des comptes* nous avons vu qu'elle avait, en dehors de ses attributions de contrôle sur les ordonnateurs et les comptables en matières, des attributions de juridiction sur les comptables en *deniers* et très exceptionnellement sur certains comptables en matières. Elle statue toujours en dernier ressort, soit qu'elle ait jugé sur l'appel des arrêtés du Conseil de préfecture, soit qu'elle ait jugé seule, tant en premier qu'en dernier ressort. Mais elle ne rend pas ses arrêts en audience publique.

Les *Conseils de révision* (1), en matière de recrutement, sont compétents pour statuer sur les réclamations élevées contre les opérations du recrutement et spécialement sur les cas d'exemption ou de dispense prévus par la loi. Leurs

(1) La composition du conseil de révision est fixée par l'art. 18 de la loi du 15 juillet 1889, sur le recrutement de l'armée auquel nous renvoyons.

Digitized by Google

décisions, prises en audience publique, sont, en général, rendues en dernier ressort (art. 32 L. 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée).

Les *Conseils de l'instruction publique*, conseil départemental pour l'instruction primaire (art. 32, 39, 41, 59 L. 30 octobre 1886), conseil académique pour l'enseignement secondaire et aussi pour l'enseignement supérieur libre (art. 11, § 2 et 4 L. 27 février 1880), conseil des universités pour l'enseignement supérieur public (art. 3 L. 10 juillet 1896), conseil supérieur de l'instruction publique comme tribunal d'appel des précédents (art. 7, § 1 et 2 L. 27 février 1880), ont quelques attributions contentieuses et disciplinaires.

Le conseil supérieur statue toujours en dernier ressort.

Ces trois juridictions : la Cour des comptes, le Conseil de révision, le Conseil supérieur de l'instruction publique, statuant en dernier ressort, ne relèvent du Conseil d'Etat qu'au point de vue du recours en cassation pour excès de pouvoir ou incompétence et les deux premières, même pour violation de la loi, ainsi que nous l'avons vu.

Les *Commissions de plus-value*, dont nous avons parlé en traitant des travaux publics, sont chargées de fixer l'indemnité qui peut être due par des particuliers, lorsque des travaux publics ont procuré à leurs propriétés une notable augmentation de valeur. Cette indemnité, réclamée par voie d'*action*, ne peut être exigée qu'autant qu'un décret en Conseil d'Etat l'a déclaré et elle ne peut s'élever au delà de la *moitié* de la plus-value. Les décisions de ces commissions, comme celles des Conseils de préfecture, ne sont rendues qu'en premier ressort et l'appel peut en être interjeté devant le Conseil d'Etat (art. 30-31 L. 16 septembre 1807).

— En ce qui concerne les *Ministres*, nous avons vu que quelques-uns d'entre eux avaient des attributions contentieuses pour statuer sur les réclamations auxquelles donnent lieu certaines élections, soit aux conseils académiques ou au conseil supérieur de l'instruction publique, soit aux conseils presbytéraux et aux consistoires de l'église réformée, ou aux consistoires israélites, soit aux chambres de commerce et aux chambres consultatives d'agriculture.

Mais en dehors de ces cas spéciaux, doit-on reconnaître aux ministres un véritable pouvoir de juridiction, en premier ressort, dans certaines matières où ils sont appelés à

Digitized by Google

prendre des décisions, sauf recours au Conseil d'Etat? Doit-on les considérer même comme étant les juges du droit commun; de telle sorte qu'à défaut de texte attribuant le droit de juger à une autre autorité, c'est à eux qu'il faudrait s'adresser?

Quelques auteurs ont soutenu que le ministre joue le rôle de juge toutes les fois qu'il fait un acte d'autorité ou de gestion contre lequel la loi ouvre un *recours* au Conseil d'Etat par la *voie contentieuse*, notamment en matière de liquidation de pensions ou de créances contre l'Etat, de retrait d'une concession de mines, en cas d'inondation, lorsque le concessionnaire n'exécute pas les travaux d'asséchement qui lui sont prescrits, ou en matière de marchés de fournitures intéressant l'Etat, etc... Ce système trouvait un appui dans un avis du Conseil d'Etat du 16 thermidor an XII, qui assimile à des juges les administrateurs chargés de délivrer des contraintes ayant force exécutoire et emportant hypothèque judiciaire. — Mais on observe que quand le ministre liquide une pension ou une créance contre l'Etat, qu'il prononce le retrait d'une concession de mine, ou statue sur les difficultés résultant d'un marché de fournitures fait pour le compte du gouvernement, il agit en qualité de simple administrateur ou de représentant de l'Etat. Sa décision, qui contredit un droit prétendu, fait naître le litige plutôt qu'elle ne le tranche; elle n'est, en réalité, qu'une prétention formulée au nom de l'Etat et elle n'est pas plus un jugement que ne l'est la décision par laquelle une compagnie de chemins de fer ou l'administration de l'enregistrement rejette une réclamation d'un particulier. Il est vrai que les décisions des ministres ont force exécutoire, que leurs arrêtés de débet contre les détenteurs de deniers publics, suivis de contraintes délivrées par le ministre des Finances, peuvent entraîner hypothèque et que leurs décisions deviennent définitives, si elles n'ont pas été attaquées devant le Conseil d'Etat dans un délai de trois mois. Mais la plupart des actes de l'autorité administrative ont force exécutoire; les contraintes que délivrent certaines administrations, notamment l'administration des douanes, emportent hypothèque; et les réclamations contre le rôle des contributions directes doivent être aussi formées dans un délai de trois mois devant le Conseil de préfecture. On ne comprend pas un ministre *juge* qui serait souvent *partie* au procès, un juge qui, devant le Conseil d'Etat, serait *plaideur* et soutiendrait son propre ju-

Digitized by Google

gement, un juge qui pourrait, en certains cas, prendre d'*office* une décision, avant qu'un débat soit soulevé. La doctrine du ministre-juge doit donc être rejetée, en principe, même au cas où il statue, comme supérieur hiérarchique, sur le recours formé devant lui contre une décision administrative émanée d'une autorité inférieure; la nouvelle décision prise par lui ne peut avoir un autre caractère que celle de son subordonné. Cette manière de voir est conforme à l'esprit des lois de l'an VIII qui ont voulu séparer les fonctions de juridiction de celles de l'administration active (en ce sens : Laferrière) (1).

De ce que les ministres ne jouent pas véritablement le rôle de juges dans les divers cas que nous avons indiqués ou dans d'autres semblables, il faut en conclure, notamment, que leurs décisions ne doivent pas nécessairement être motivées, à peine de nullité; que celles rendues de leur propre initiative et en dehors des parties ne sont pas de véritables jugements par défaut susceptibles d'opposition et que les parties doivent avoir soin de recourir directement au Conseil d'Etat pour en obtenir l'annulation ou la réformation; que les ministres peuvent rapporter ou modifier leurs décisions quand elles n'ont pas créé de droits aux parties et qu'elles ne profitent qu'à l'Etat; qu'enfin, lorsqu'il s'agit de décisions rendues par leurs subordonnés, préfets, sous-préfets ou maires, les ministres n'étant pas des juges de premier degré, les parties intéressées peuvent recourir, au besoin, directement au Conseil d'Etat, en négligeant le recours par la voie hiérarchique, si elles prétendent que leur droit a été violé.

Du juge de droit commun, en matière administrative. — Quel est le juge de droit commun, en matière administrative, c'est-à-dire quelle est la juridiction compétente qui aura le droit de juger, si aucun texte n'attribue compétence à une autorité déterminée? Il y a, sur ce point, 3 systèmes.

(1) Nous ne parlons pas des maires, des sous-préfets ou préfets auxquels certains auteurs attribuent, dans certains cas extrêmement rares, un pouvoir de juridiction.

C'est une question que celle de savoir si véritablement ils exercent une mission de juge dans les cas qu'ils indiquent. M. Laferrière estime qu'ils ne jouent que le rôle d'administrateurs et qu'ils font des actes d'autorité n'ayant pas, à proprement parler, le caractère de jugements.

Digitized by Google

Dans un premier système, on soutient que le tribunal ordinaire et de droit commun est le Conseil de préfecture. On argumente :

1° De l'exposé des *motifs* de la loi du 28 pluviôse an VIII, d'après lequel le contentieux de l'administration était remis, sans restriction, au Conseil de préfecture créé à cet effet;

2° D'un décret en Conseil d'Etat, du 6 décembre 1813, annulant l'arrêté d'un préfet pour incompétence et dont le considérant est ainsi conçu : « Considérant que, d'après la « loi du 28 pluviôse an VIII et autres lois postérieures, le « préfet est seul chargé de l'administration et que, dès lors, « il doit seul statuer sur toutes les matières qui sont pure- « ment d'administration, mais que les Conseils de préfec- « ture sont institués pour prononcer sur *toutes les matières* « *contentieuses administratives.* » On observe enfin, dans cette opinion, que ce décret a d'autant plus d'autorité qu'il a été inséré au *Bulletin des Lois*, afin de donner probablement de la publicité à la déclaration du principe qu'il contient.

Dans un second système, on décide que les juges de droit commun sont les ministres. On s'appuie pour soutenir cette opinion :

1° Sur les précédents historiques. En effet, la loi des 27 avril-25 mai 1791 confiait aux ministres, réunis en conseil, la connaissance de tout le contentieux administratif. La Constitution de l'an III transporta aux ministres individuellement le droit de statuer, concurremment avec le Directoire exécutif, sur les affaires ressortissant à leurs départements respectifs. L'institution du Conseil d'Etat par la Constitution de l'an VIII ne fit que leur enlever le droit de juger en *dernier ressort;* le Conseil d'Etat était chargé de *résoudre*, de *décider*, c'est-à-dire de prononcer d'une manière définitive;

2° Sur le *dispositif* de la loi du 28 pluviôse an VIII qui, bien loin d'attribuer d'une manière générale le contentieux administratif au Conseil de préfecture, procède, au contraire, par *énumération* des cas dans lesquels il sera compétent (art. 4).

On réfute l'argument tiré du décret de 1813 et de son insertion au *Bulletin des Lois*, en disant que ce décret était un jugement qui, par conséquent, n'a qu'une autorité relative; qu'au surplus, l'argument qu'on en tire est puisé dans ses motifs et non dans son dispositif; qu'enfin son insertion au *Bulletin des Lois* ne lui a pas fait perdre son caractère et que cette insertion a été faite plutôt dans le but de proclamer la

Digitized by Google

séparation de l'administration active et de l'administration contentieuse, que dans l'intention de reconnaître la plénitude de juridiction du Conseil de préfecture.

Enfin dans un troisième système, on soutient que le juge de droit commun est le Conseil d'Etat; qu'en effet, l'article 14 du règlement du 5 nivôse an VIII porte que le Conseil d'Etat prononce sur les affaires contentieuses dont la *décision était précédemment* remise aux ministres; que l'article 9 de la loi actuelle sur le Conseil d'Etat, du 24 mai 1872, dispose d'une manière générale et sans restriction, que le Conseil d'Etat statue souverainement sur les *recours en matière contentieuse* administrative et sur les demandes en annulation pour *excès de pouvoir* formées contre les actes des diverses autorités administratives; que, de même qu'il statue directement en premier et dernier ressort comme tribunal de cassation contre ces derniers recours formés pour excès de pouvoir, de même, il statue en premier et dernier ressort sur les recours contentieux ordinaires formés en matière administrative. Ce système, indiqué déjà par M. Bouchené Lefer en 1863, soutenu par M. Quentin-Bauchart, en 1870, et savamment exposé depuis par M. Laferrière, dans son *Traité du contentieux administratif*, paraît avoir été consacré par les plus récentes décisions du Conseil d'Etat (C. d'Etat, 20 février et 30 avril 1880 et 13 décembre 1889).

SECTION II.

Séparation des pouvoirs administratif et judiciaire.

Notions générales sur la séparation des pouvoirs. — Division des pouvoirs constitués. — Montesquieu, dans son traité de l'*Esprit des lois*, à l'occasion de son chapitre sur la constitution de l'Angleterre (livre XI, chap. 6), distingue trois pouvoirs : le pouvoir *législatif*, le pouvoir *exécutif* et le pouvoir *judiciaire* (1).

(1) « Il y a dans chaque Etat trois sortes de pouvoirs : la puissance « législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du « droit des gens et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du « droit civil. Par la première, le prince ou le magistrat fait des lois..., « par la seconde, il fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des « ambassades, établit la sûreté, prévient les invasions; par la troi- « sième, il punit les crimes ou juge les différends des particuliers. On

Digitized by Google

Le pouvoir *législatif* a pour objet la confection de la loi.

Le pouvoir *exécutif* a pour objet la promulgation et l'exécution de la loi.

Le pouvoir *judiciaire* a pour objet l'application de la loi aux contestations qui peuvent s'élever entre les citoyens.

Le pouvoir *législatif* est actuellement exercé par la Chambre des députés et le Sénat. La discussion des projets de loi, autres que ceux de finances, peut commencer aussi bien au Sénat qu'à la Chambre des députés.

Le pouvoir *exécutif* appartient au Président de la République et aux diverses autorités administratives qui relèvent de lui.

Le pouvoir *judiciaire* est exercé par l'ensemble des tribunaux chargés de statuer sur les difficultés auxquelles peut donner lieu l'application de la loi entre les citoyens.

— Cette division tripartite des pouvoirs paraît bien avoir été admise par les Constitutions de 1791 et de l'an III, qui consacrent un chapitre au pouvoir judiciaire, soumis alors à l'élection populaire; elle a été consacrée également par la Constitution républicaine de 1848, et certains auteurs la reproduisent (en ce sens : Simonet, Hauriou, Aucoc).

Néanmoins, cette division a été l'objet de vives critiques.

On a observé, non sans raison, que l'autorité judiciaire n'était qu'une émanation du pouvoir exécutif; qu'il ne pouvait y avoir que deux pouvoirs : le pouvoir chargé de faire la loi et le pouvoir chargé de la mettre à exécution, et que l'autorité administrative et l'autorité judiciaire n'étaient que des manifestations diverses du pouvoir exécutif; qu'en effet, appliquer la loi à des faits déterminés, en cas de contesta-

« appellera cette dernière la puissance de juger et l'autre simplement « la puissance exécutrice de l'État... Lorsque dans la même personne « ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est « réunie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté, parce « qu'on peut craindre que le même monarque ou le même Sénat ne « fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement. Il n'y « a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée « de la puissance législative et de la puissance exécutrice; si elle était « jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté « des citoyens serait arbitraire, car le juge serait législateur; si elle « était jointe à la puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force « d'un oppresseur.

« Tout serait perdu si le même homme ou le même corps des prin- « cipaux ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs : « celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques et « celui de juger les crimes ou les différends des particuliers. »

Digitized by Google

tion, n'est qu'un moyen de l'exécuter, en levant l'obstacle qui en paralysait l'autorité; que c'est en ce sens qu'était conçue l'ancienne maxime « *que toute justice émane du roi;* » qu'enfin l'autorité judiciaire se rattache, en fait, au pouvoir exécutif, par la nomination des magistrats, par la formule exécutoire dont ses décisions sont revêtues, ainsi que par le droit de faire grâce, attribué au chef du pouvoir exécutif (en ce sens : Ducrocq, Cabantous; Esmein, à son cours).

On peut néanmoins répondre que Montesquieu, en établissant cette division tripartite des pouvoirs, ne songeait qu'à donner aux citoyens plus de garanties, en recommandant la séparation de la mission du juge, soit dans le domaine du droit privé, soit dans le domaine du droit public, de la mission du législateur et de celle de l'administrateur; et il serait, en effet, très utile que, soit dans l'ordre civil, soit dans l'ordre administratif, aussi bien pour les intérêts généraux que pour les intérêts particuliers, il y eut une magistrature plus indépendante du pouvoir exécutif et offrant aux citoyens toute sécurité par la capacité de son personnel et son mode de recrutement.

— Quoi qu'il en soit, on est convenu d'appeler *pouvoir judiciaire* l'ensemble des tribunaux chargés de l'application des lois d'ordre privé et d'ordre pénal, et *pouvoir administratif*, l'ensemble des diverses autorités chargées de l'application des lois d'ordre public et d'intérêt général.

Le pouvoir judiciaire, ainsi entendu, a été rendu plus indépendant que le pouvoir administratif par l'inamovibilité conférée à la plupart des juges. C'est probablement en raison de cette garantie particulière d'indépendance que l'autorité judiciaire a été considérée comme formant un pouvoir propre, distinct du pouvoir exécutif (1).

Du reste, que le pouvoir judiciaire ne soit qu'un attribut du pouvoir exécutif qui comprendrait ainsi l'autorité *gouvernementale*, l'autorité *administrative* et l'autorité *judiciaire*, ou qu'il forme un pouvoir distinct du pouvoir exécutif, la question ne présente pas grand intérêt pratique, et, dans tous les cas, il importe de distinguer le pouvoir administratif du pouvoir judiciaire, de même que l'on distingue l'autorité civile, l'autorité militaire et l'autorité religieuse.

(1) Dans l'ordre judiciaire, les juges de paix ne sont cependant pas inamovibles; et, d'autre part, dans l'ordre administratif, les conseillers maîtres ou référendaires, à la Cour des comptes, sont inamovibles.

Digitized by Google

— Conformément aux indications du programme officiel, nous étudierons séparément : 1° la séparation des pouvoirs judiciaire et administratif; 2° la séparation des pouvoirs administratif et ecclésiastique.

Notions historiques sur la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire. — Le principe de la séparation des pouvoirs *judiciaire* et *administratif* a été posé en ces termes par l'Assemblée constituante dans la loi des 16-24 août 1790 (titre II, art. 13) sur l'organisation judiciaire :

« Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront « toujours séparées des fonctions administratives. Les juges « ne pourront, à peine de forfaiture, *troubler* de quelque « manière que ce soit les opérations des corps administratifs, « ni *citer* devant eux les administrateurs pour raison de leurs « fonctions. »

La Constitution du 3 septembre 1791 (titre III, chap. 5, art. 3), proclama le même principe, en déclarant que : « les « tribunaux ne peuvent ni s'immiscer dans l'exercice du « pouvoir législatif ou suspendre l'exécution des lois, ni *en-* « *treprendre* sur *les fonctions* administratives ou citer de- « vant eux les administrateurs en raison de leurs fonctions. »

Enfin, la Convention nationale, renouvelant les défenses faites par l'Assemblée constituante, s'exprimait ainsi dans le décret du 16 fructidor de l'an III (art. 1, § 2) : « Défenses « itératives sont faites aux tribunaux de *connaître des actes* « *d'administration* de quelqu'espèce qu'ils soient, sauf aux « réclamants à se pourvoir, s'il y a lieu, en exécution des « lois. »

Ce sont particulièrement les textes de la loi des 16-24 août 1790 et du décret du 16 fructidor de l'an III qui protègent l'autorité administrative contre les empiètements de l'autorité judiciaire. Aussi ces textes sont-ils toujours visés, comme nous le verrons, dans les arrêtés de conflit pris par les Préfets.

C'est sous l'influence des souvenirs des empiètements des anciens Parlements que l'Assemblée constituante et, après elle, la Convention nationale ont été amenées à décréter la séparation des pouvoirs judiciaire et administratif.

C'est sous l'empire des mêmes préoccupations qu'a été rédigé l'article 5 du Code civil qui se réfère particulièrement à la séparation du pouvoir judiciaire et du pouvoir législatif. « Il est défendu aux juges de prononcer par voie de disposi-

Digitized by Google

« tion générale et réglementaire sur les causes qui leur sont « soumises » (1).

Les articles 127 et suivants du Code pénal n'ont fait que renouveler et sanctionner ces diverses dispositions.

Conséquences du principe de la séparation des pouvoirs. — Les conséquences du principe de la séparation des pouvoirs judiciaire et administratif, proclamé par l'Assemblée constituante, peuvent être ainsi formulées :

1° L'autorité judiciaire ne peut entreprendre sur les fonctions administratives, soit en donnant des *ordres* à l'autorité administrative, soit en *exerçant elle-même* les attributions confiées aux différentes autorités administratives, notamment en matière contentieuse;

2° Elle ne peut *annuler*, ni *réformer* les actes de l'autorité administrative, quand même ils seraient entachés d'illégalité ou d'excès de pouvoir, sauf aux parties intéressées à en demander la nullité ou la réformation par voie administrative, notamment en exerçant un recours contentieux devant le Conseil d'Etat, recours qui, comme nous l'avons vu, est toujours autorisé, en cas d'*excès de pouvoir*, contre tous les actes de l'administration, soit active, soit délibérative, soit contentieuse;

3° L'autorité judiciaire ne peut *connaître des actes de l'administration*, lorsqu'il s'agit d'en faire l'application : soit pour les interpréter, lorsque leur sens est douteux (2); soit pour en apprécier la légalité ou l'opportunité. Toutefois, il importe, à cet égard, de faire des distinctions.

S'il s'agit d'actes *généraux et réglementaires*, qui sont le complément de la loi, l'autorité judiciaire peut en apprécier la légalité et les interpréter, comme elle interprète la loi elle-même, pour en saisir le sens et la portée et en faire une légitime application. C'est ce que décide l'article 471, n° 15 du Code pénal, aux termes duquel les tribunaux de simple police ne doivent prononcer l'amende de 1 à 5 francs

(1) Les parlements avaient empiété sur le pouvoir administratif et législatif en *traduisant* devant eux les administrateurs pour se faire rendre compte de leur gestion; en *refusant* l'enregistrement des édits royaux et en rendant des *arrêts de règlement*.

(2) Si les actes administratifs ne présentent ni doute, ni obscurité, les tribunaux de l'ordre judiciaire ne sont pas tenus d'ordonner un sursis et de renvoyer, pour l'interprétation, devant l'autorité administrative (Cass., 8 novembre 1876 et 7 février 1883; Trib. des conflits, 20 mai 1882).

Digitized by Google

pour contraventions aux règlements qu'autant que ces règlements ont été *légalement* faits. Par suite, les tribunaux peuvent et doivent, avant de prononcer la peine, vérifier si le règlement émané de l'autorité administrative (soit d'un maire, d'un préfet, d'un ministre, soit même du Chef de l'Etat), a été pris dans les limites de ses attributions et en conformité de la loi (1); mais même, dans ce cas, les tribunaux qui, reconnaissant l'illégalité du règlement, se refusent, avec raison, à en faire l'application et à prononcer une peine, ne pourraient annuler ou réformer le règlement.

S'il s'agit d'actes *contractuels*, qui sont des actes de gestion, les tribunaux sont également compétents pour en apprécier le sens et la validité, à moins qu'un texte formel n'en ait investi l'autorité administrative, ainsi que nous l'avons vu pour les marchés de travaux publics, les ventes de biens nationaux (L. 28 pluviôse an VIII, art. 4), pour les baux en matière d'octrois (D. 17 mai 1809 et art. 11 L. 21 juin 1865).

Mais s'il s'agit d'*actes administratifs proprement dits*, c'est-à-dire d'actes spéciaux et individuels, constituant des actes d'autorité émanés de l'administration, en qualité de puissance publique, le principe est que les tribunaux judiciaires ne peuvent : ni apprécier leur légalité, ou leur opportunité, ni les interpréter, lorsque leur sens est douteux, ni en entraver l'exécution, à moins qu'un texte formel de loi ne leur ait réservé ce droit.

C'est ainsi que nous avons vu, en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, que le tribunal chargé de prononcer l'expropriation n'est pas juge de l'utilité publique, du mérite et de l'opportunité de l'entreprise des travaux; qu'en outre, les formalités prescrites pour déclarer l'utilité publique, dans la première enquête de *commodo* et *incommodo*, qui doit précéder la loi ou le décret autorisant les travaux, ne sont destinées qu'à éclairer le pouvoir central; que, par suite, le tribunal ne pourrait se refuser à prononcer l'expropriation sous le prétexte qu'il n'y a pas utilité publique ou que les formalités de l'enquête n'ont pas été obser-

(1) C'est ainsi, que la Cour de cassation, chambres réunies, a jugé que le décret du 12 février 1814, rendu par l'impératrice régente, Marie-Louise, à l'effet de prescrire certaines formalités pour la publication des actes de sociétés commerciales, était illégal, parce qu'il constituait un empiètement sur le pouvoir législatif et que, par suite, il n'était pas obligatoire (arrêt du 13 mars 1832).

Digitized by Google

vées; mais nous avons vu, aussi, que la loi réservait formellement à l'autorité judiciaire, dans l'intérêt de la propriété privée, d'examiner et de vérifier s'il était intervenu une loi ou un décret en Conseil d'Etat autorisant les travaux, s'il y avait un arrêté de cessibilité du préfet déterminant les propriétés particulières à céder et si la seconde instruction ou enquête administrative destinée à éclairer le préfet avait eu lieu. Nul doute, dans ce cas, que l'autorité judiciaire pourrait et devrait refuser de prononcer l'expropriation qui lui serait demandée par l'administration, si elle reconnaissait que ces divers actes ou formalités n'ont pas été accomplis.

— L'application de la règle qui défend aux tribunaux de *connaître des actes d'administration* devient surtout très délicate, lorsqu'un fonctionnaire administratif est poursuivi devant les tribunaux civils ou devant les tribunaux de répression, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

Nous dirons bientôt que, depuis un décret de 1870 rendu par le gouvernement de la Défense nationale, les agents du gouvernement peuvent être poursuivis devant les tribunaux, soit à fin civile, soit à fin pénale, sans aucune autorisation; mais la suppression de la nécessité d'une autorisation préalable n'a pas eu pour effet de modifier la compétence des tribunaux et de leur permettre de connaître des *actes administratifs*.

Il reste, dès lors, à déterminer comment on peut concilier la liberté de la poursuite dirigée contre le fonctionnaire avec la défense faite aux tribunaux de connaître des actes d'administration (1).

La jurisprudence distingue si le fait, à l'occasion duquel le fonctionnaire est poursuivi, est un acte *personnel* ou un *acte de l'autorité administrative*.

Quand il s'agit d'un acte personnel, l'autorité judiciaire est compétente; s'il s'agit, au contraire, d'un acte administratif proprement dit, le tribunal est incompétent pour en connaître. Cette distinction entre l'acte *personnel* à l'agent de l'administration, engageant sa responsabilité privée et l'acte *administratif*, engageant la responsabilité de l'autorité administrative, est extrêmement délicate et soulève, dans

(1) Nous retrouverons une difficulté analogue, en traitant de l'appel comme d'abus, lorsqu'il s'agit de la poursuite contre un ecclésiastique pour un fait qui, tout en étant abusif, constitue un délit pénal.

Digitized by Google

la pratique, de nombreuses difficultés sur lesquelles les solutions de la jurisprudence ne sont pas toujours en parfaite harmonie (1).

— Bien que les dispositions relatives à la séparation des pouvoirs aient été conçues et édictées à l'encontre de l'autorité judiciaire, nous devons observer, néanmoins, qu'à son tour l'administration ne peut entreprendre sur les matières qui sont de la compétence de l'autorité judiciaire.

(1) Ainsi, d'une part, le Tribunal des conflits a reconnu que les tribunaux judiciaires sont compétents :

Pour statuer sur une action en dommages-intérêts : — contre un ingénieur ou un conducteur, dont la négligence, dans l'exécution d'un travail public, aurait causé du dommage; — contre un facteur de la poste ou un employé des télégraphes qui n'avait pas remis une lettre ou une dépêche en temps utile (7 juin 1873, 4 juillet 1874, 31 juillet 1875);

Pour statuer sur la réclamation d'un secrétaire de mairie, qui se plaignait que le maire, avec l'approbation du Conseil municipal, lui avait retenu une partie de son traitement (14 juin 1879).

C'est ainsi encore que la Cour de cassation a reconnu, à son tour, que les tribunaux judiciaires sont compétents pour statuer sur une action en dommages-intérêts : à l'occasion d'une diffamation résultant d'un arrêté préfectoral (25 janvier 1873); à l'occasion d'affiches d'un candidat apposées, par ordre d'un maire, *sur les affiches d'un autre candidat*, quoique les affiches apposées fussent celles d'un candidat officiel, imprimées sur papier blanc et qu'elles eussent été adressées par le sous-préfet avec recommandation de les faire afficher (Cass., 12 mai 1880).

D'autre part, le Tribunal des conflits a décidé que les tribunaux civils sont incompétents pour statuer :

Sur une action en dommages-intérêts formée : — à l'occasion de la décision d'un général commandant l'état de siège, qui avait ordonné la suppression d'un journal (28 novembre 1877); — à l'occasion de mesures prises par des préfets, en matière de colportage des journaux (8, 15 et 29 décembre 1877);

Sur une demande en dommages-intérêts formée par un certain nombre d'anciens députés, à l'occasion d'un article inséré dans le *Bulletin officiel des communes*, contenant un compte rendu d'une revue passée par le Président de la République et dans lequel ces députés prétendaient avoir été diffamés (29 décembre 1877).

C'est ainsi encore que le Tribunal des conflits a décidé :

Que les tribunaux judiciaires sont incompétents pour statuer sur une demande formée par les frères, remplacés par des instituteurs libres, à l'effet d'être maintenus en possession des bâtiments et dépendances d'une école communale (11 janvier, 27 décembre 1879 et 14 janvier 1880);

Que les tribunaux judiciaires sont incompétents pour statuer sur une demande de dommages-intérêts, formée contre un maire, par une personne qui se plaignait que le maire n'avait pas affiché *de suite* sa déclaration relative à l'ouverture d'une école libre (17 janvier 1880).

Digitized by Google

Sanction du principe de la séparation des pouvoirs. — Le principe de la séparation des pouvoirs est sanctionné :

1° Par le Code pénal, qui punit de l'amende et même de la dégradation civique, les membres de l'autorité judiciaire qui auront empiété sur les fonctions administratives ou, à l'inverse, les membres de l'autorité administrative qui se seront immiscés dans les fonctions judiciaires (art. 127-131 Code pénal);

2° Par le droit d'élever le conflit, principalement accordé à l'autorité administrative, qui avait surtout besoin d'être protégée contre l'inamovibilité de la magistrature (1).

(1) *Abrogation, en 1870, de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII.* Une autre garantie spéciale, relative à la *mise en jugement* des fonctionnaires publics, a été supprimée, en 1870, par le gouvernement de la Défense nationale.

— La Constitution de l'an VIII, appliquant une des règles édictées par l'Assemblée constituante (loi des 7-14 octobre 1790), formulait en ces termes, dans son fameux article 75, le principe de la garantie des fonctionnaires administratifs :

« Les *agents du gouvernement* autres que les ministres ne peu-
« vent être poursuivis pour des faits *relatifs à leurs fonctions* qu'en
« vertu d'une *décision du Conseil d'Etat;* en ce cas, la poursuite a
« lieu devant les tribunaux ordinaires. »

On entendait par agents du gouvernement les dépositaires d'une portion de l'autorité gouvernementale et administrative faisant partie de la puissance publique.

Cette *garantie constitutionnelle*, ainsi appelée parce qu'elle résultait de la Constitution de l'an VIII, a été supprimée par un décret du gouvernement de la Défense nationale du 19 septembre 1870. Ce décret abroge l'article 75 de la Constitution de l'an VIII et toutes *autres dispositions* de lois générales ou spéciales ayant pour objet d'entraver les poursuites contre les fonctionnaires publics de *tout ordre*.

Malgré les expressions trop générales de ce décret, on reconnaît que les garanties indiquées par les articles 499 et s. du Code d'instruction criminelle et 505 et s. du Code de procédure civile, pour la poursuite des magistrats de l'ordre judiciaire, sont toujours en vigueur (C. Cass., 15 septembre 1871, 9 février 1872, 19 février 1872, 14 juin 1876, 4 mai 1880).

Désormais les agents du gouvernement peuvent être poursuivis directement devant les tribunaux, pour faits relatifs à leurs fonctions, sans aucune autorisation, ni en matière civile, ni en matière pénale.

Mais il faut bien remarquer, ainsi que nous l'avons dit déjà, que ce décret de 1870, tout en supprimant la garantie constitutionnelle de l'an VIII, c'est-à-dire la nécessité préalable d'une autorisation pour la poursuite des agents du gouvernement, a laissé subsister le principe de la séparation des pouvoirs, qui ne permet pas aux tribunaux de connaître des actes d'administration. Par conséquent, si les agents du gouvernement peuvent être poursuivis directement devant les tribunaux sans aucune autorisation préalable, les tribunaux ne doivent pas moins se déclarer incompétents, si les faits qui leur sont déférés

Digitized by Google

— Nous allons exposer les règles sur la législation importante des conflits.

Conflits.

Le mot *conflit* exprime l'idée d'une lutte de compétence entre deux autorités, entre deux juridictions.

Quand la lutte existe entre deux autorités du même ordre,

constituent non des *faits personnels* aux agents administratifs, mais bien des *actes d'administration* dont ils auraient à faire l'appréciation (Trib. des conflits, 26 juillet 1873). Les tribunaux ne pourraient même retenir la cause à l'effet de statuer sur les dommages-intérêts, lorsque l'illégalité et l'excès de pouvoir seraient reconnus par l'autorité administrative. La faute ou l'erreur administrative ne ferait pas dégénérer les actes en faits personnels (Trib. des conflits, 24 novembre et 8 décembre 1877 confirmant des arrêts de conflit, pris en matière de colportage).

En un mot, le Tribunal des conflits, tout en reconnaissant que la prohibition de connaître des actes d'administration et celle de poursuivre les agents du gouvernement sans une autorisation du Conseil d'Etat dérivaient l'une et l'autre du principe de la séparation des pouvoirs, décide que ces deux prohibitions avaient un objet différent et ne produisaient pas les mêmes conséquences; qu'en effet, la prohibition faite aux tribunaux de connaître des actes d'administration constitue une règle d'incompétence absolue et d'ordre public destinée à protéger l'*acte administratif* lui-même, l'acte fonctionnel, même abusif, et sous peine de conflit; que la prohibition de poursuivre les agents du gouvernement sans une autorisation préalable était surtout destinée à protéger la personne même du *fonctionnaire* contre des poursuites téméraires, alors même que les faits, objet de la poursuite, n'avaient pas un caractère administratif; qu'elle ne constituait qu'une fin de non-recevoir opposable à la poursuite et ne pouvait donner lieu, de la part de l'administration, à un déclinatoire d'incompétence et à l'élévation d'un conflit. Or, le décret de 1870 n'ayant aboli que l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, a laissé par là même subsister la défense faite aux tribunaux de connaître des actes administratifs, défense consacrée de nouveau par la réorganisation du Tribunal des conflits, en 1872. Dès lors, le fait *personnel* de l'agent, qui n'est pas l'exercice de la fonction administrative elle-même, est de la compétence de l'autorité judiciaire; mais le fait qui n'est que l'exercice plus ou moins régulier de la fonction, et qui constitue un *acte administratif*, un acte d'autorité et de puissance publique, échappe à la compétence des tribunaux. La fin de non-recevoir, tirée du défaut d'autorisation, est supprimée et avec elle, l'entrave à la poursuite; mais la défense de connaître des actes d'administration, qui constitue une incompétence d'ordre public et peut donner lieu à un conflit, est maintenue.

Nous avons dit que cette distinction est très délicate. Aussi certains auteurs et la Cour de cassation estiment que le décret de 1870 a porté indirectement une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, puisqu'il entraîne la faculté, pour les tribunaux, d'apprécier et

Digitized by Google

soit de l'ordre judiciaire, soit de l'ordre administratif, *il y a conflit de juridictions.*

Quand, au contraire, la lutte s'élève entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, *il y a conflit d'attributions.*

Le conflit, soit de juridictions, soit d'attributions, est *positif* ou *négatif.*

Il y a conflit *positif*, lorsque les deux autorités revendiquent toutes les deux la connaissance du litige. Il y a conflit *négatif*, lorsque toutes les deux se déclarent incompétentes et nient avoir le droit de juger l'affaire qui, cependant, est de la compétence de l'une d'elles (1).

Nous n'avons pas à nous occuper des conflits de *juridictions*, soit de l'ordre judiciaire, soit de l'ordre administratif, parce qu'ils n'engagent pas le principe de la séparation des pouvoirs.

Les conflits de *juridictions* de l'*ordre judiciaire* sont régis par le Code de procédure civile et donnent lieu à un règlement de juges qui est fait par un tribunal supérieur duquel relèvent les deux juridictions en lutte, soit par un tribunal d'arrondissement, soit par une cour d'appel, soit par la Cour de cassation (art. 363 C. pr. civ.).

Les conflits de *juridictions* de l'*ordre administratif* sont, comme nous l'avons vu, jugés par le Conseil d'Etat, jouant le rôle de tribunal de cassation.

Quant aux conflits d'*attributions*, qui s'élèvent entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, ils doivent être jugés d'après la loi du 24 mai 1872, qui a réorganisé le Conseil d'Etat, par un tribunal spécial, appelé *tribunal des conflits.*

Ce sont les conflits d'*attributions* qui se rattachent au principe de la séparation des pouvoirs judiciaire et administratif.

de qualifier les actes im utés aux agents du gouvernement; qu'en effet, si cette faculté n'existait pas, les tribunaux auraient moins de droits qu'ils n'en avaient lorsque, sous l'empire de l'article 75, un décret en Conseil d'Etat croyait devoir autoriser les poursuites (C. cass., 3 juin 1872, 25 janvier et 20 juin 1873; en ce sens : Ducrocq, n° 689, 1°, 2°, 3°).

(1) Dans ce cas, il y a plutôt accord que lutte; mais les déclarations respectives d'incompétence de la part des deux autorités supposent un désaccord, une divergence dans l'appréciation des faits et l'interprétation de la loi. Le conflit existe dans la contrariété des motifs allégués par l'une et l'autre autorité. Le conflit négatif, supposant que l'une des autorités a méconnu sa compétence, dégénère en un véritable déni de justice.

Digitized by Google

C'est à ce titre que nous devons nous en occuper, d'autant plus qu'ils sont l'objet de dispositions législatives spéciales.

Conflits d'attributions.

I. NOTIONS HISTORIQUES. — Dans l'ancien droit, c'était le roi qui, en sa qualité de supérieur commun des autorités judiciaire et administrative, était chargé de statuer en son conseil sur les conflits.

Après la proclamation du principe de la séparation des pouvoirs par l'Assemblée constituante, une loi des 7-14 octobre 1790 (art. 3) déféra le jugement des conflits au roi en son *conseil des ministres*, formant le Conseil d'Etat, sauf recours au pouvoir législatif.

Une loi du 21 fructidor an III attribua la connaissance des conflits au Directoire exécutif, sauf à ce dernier, mais non plus aux particuliers, à en référer au Corps législatif.

Sous le Consulat, un arrêté du 5 nivôse an VIII, chargea le Conseil d'Etat de donner son avis sur les conflits et c'était le premier consul qui, sur la proposition du Conseil d'Etat, réglait le conflit. Un arrêté du 13 brumaire an X indiqua les formes suivant lesquelles le conflit pouvait être élevé, et chargea le Préfet du droit d'élever le conflit.

Sous la royauté constitutionnelle, c'était le roi, en Conseil d'Etat, qui prononçait sur les conflits. A cette époque, deux ordonnances, encore en vigueur, furent rendues sur les conflits : l'ordonnance fondamentale du 1er juin 1828 et l'ordonnance du 12 mars 1831 (1).

En 1848, d'après l'article 89 de la constitution de l'époque, on crea un *tribunal des conflits*, formé de deux éléments représentant l'autorité administrative et l'autorité judiciaire et composé de quatre conseillers d'Etat et de quatre conseillers à la Cour de cassation, nommés par leurs collègues. Ce tribunal était présidé par le ministre de la Justice ou, en son absence, par le ministre de l'Instruction publique (loi du 3

(1) Ces ordonnances ont été rendues dans un but de *restriction*, pour préciser et limiter les cas dans lesquels l'administration pourrait élever le conflit, car elle avait abusé de ce droit et de vives réclamations s'étaient produites. A cette époque, le Conseil d'Etat n'était régi que par des ordonnances; c'est ce qui explique pourquoi le droit d'élever le conflit se trouve réglementé par des ordonnances royales.

Digitized by Google

mars 1849, Règlement du 26 octobre 1849 et L. 4 février 1850).

D'après la Constitution de 1852, c'était le chef du pouvoir exécutif, en Conseil d'Etat, qui, conformément aux anciennes traditions, prononçait sur les conflits d'attributions (D. 25 janvier 1852, art. 1).

La loi du 24 mai 1872, qui a réorganisé le Conseil d'Etat, consacre de nouveau l'institution du *Tribunal des conflits* qui, pendant sa courte existence, de 1848 à 1852, avait eu l'occasion de trancher des questions importantes de compétence (1).

Cette loi fixe la composition du nouveau Tribunal des conflits et remet en vigueur la loi du 4 février 1850 et le règlement du 26 octobre 1849 sur le mode de procéder devant le tribunal des conflits (art. 25-28 L. 1872).

II. Organisation du tribunal des conflits. — Le tribunal spécial, chargé de statuer sur les conflits, d'après la loi du 24 mai 1872, se compose :

1° Du garde des sceaux, président ;

2° De trois conseillers d'Etat en service ordinaire, élus par les conseillers en service ordinaire ;

3° De trois conseillers à la Cour de cassation, nommés par leurs collègues ;

4° De deux membres et deux suppléants, élus par la *majorité* des juges précédents.

Les membres du Tribunal des conflits sont soumis à réélection tous les *trois ans* et indéfiniment rééligibles.

Ils choisissent un vice-président au scrutin secret et à la majorité absolue des voix.

Ils ne peuvent délibérer valablement qu'au nombre de *cinq* membres présents au moins. Les suppléants ne doivent être appelés qu'autant que les membres présents ne sont pas au nombre de cinq (art. 25 L. du 24 mai 1872).

Un secrétaire spécial, nommé par le ministre de la Justice,

(1) C'est le Tribunal des conflits qui trancha, notamment, la question de savoir qu'elle était l'autorité compétente pour statuer sur les dommages *permanents*, en matière de travaux publics, et la question de savoir si les travaux communaux pouvaient avoir le caractère de travaux publics (voir ce que nous avons dit, à cet égard, en traitant de la compétence du Conseil de préfecture, en matière de travaux publics).

Le nouveau Tribunal des conflits a eu déjà, lui-même, l'occasion de statuer sur une foule d'affaires importantes.

Digitized by Google

est attaché au tribunal. Deux commissaires du gouvernement, remplissant le rôle de ministère public, sont nommés, chaque année, par le Président de la République (Règlement du 26 octobre 1849, art. 3 et 5) (1).

Le tribunal se réunit sur la convocation du ministre de la Justice (art. 1 Règlement de 1849).

III. Législation et procédure des conflits. — La législation et la procédure des conflits varient suivant qu'il s'agit de conflits *positifs* ou de conflits *négatifs*. Nous examinerons separément ces deux espèces de conflits.

Conflits positifs.

Pour l'application des règles qui régissent les conflits positifs, il faut distinguer deux périodes :

1° Celle qui est relative à l'élévation du conflit devant la juridiction où il prend naissance, c'est-à-dire devant la juridiction saisie de l'affaire qui donne lieu au conflit;

2° Celle qui est relative à son jugement devant le Tribunal des conflits.

PREMIÈRE PÉRIODE

RELATIVE A L'ÉLÉVATION DU CONFLIT.

Le droit d'élever le conflit, c'est-à-dire de revendiquer la connaissance d'une affaire, est un moyen pour l'autorité

(1) Le Tribunal des conflits, organisé par la loi du 4 février 1850, différait du tribunal actuel sous plusieurs rapports :

1° Il se composait, en dehors du président, de quatre conseillers d'Etat et de quatre conseillers à la Cour de cassation;

2° A défaut du ministre de la Justice, président, il était remplacé par le ministre de l'Instruction publique;

3° Chaque *corps* élisait dans son *sein* deux suppléants destinés à remplacer les membres du même corps qui étaient empêchés;

4° La décision du tribunal ne pouvait être rendue qu'au nombre de neuf juges.

— On peut, en outre, observer qu'au point de vue de ses attributions, le Tribunal des conflits, créé en 1848, avait reçu mission de statuer sur les recours pour incompétence, excès de pouvoir et violation de la loi contre les arrêts de la Cour des comptes (art. 90 de la Constitution de 1848). Cette mission n'appartient plus au Tribunal des conflits organisé en 1872.

Digitized by Google

administrative de faire respecter le principe de la séparation des pouvoirs, d'assurer son indépendance vis-à-vis de l'autorité judiciaire et de prévenir les empiètements de celle-ci sur ses attributions.

Nous verrons, cependant, que la loi de 1872 permet également aux ministres de revendiquer devant la section du contentieux du Conseil d'Etat les affaires qui *n'appartiendraient pas au contentieux administratif;* de telle sorte qu'il semble bien que le droit d'élever le conflit soit une voie réciproque destinée à protéger aussi les attributions de l'autorité judiciaire contre les empiètements de l'autorité administrative. Mais la portée de l'article 26 de la loi de 1872 qui accorde cette faculté aux ministres donnant lieu à des difficultés, nous examinerons, dans un paragraphe distinct, ce droit de revendication devant la section du contentieux du Conseil d'Etat.

§ 1. De l'élévation du conflit devant l'autorité judiciaire. — Les règles à suivre pour l'élévation du conflit devant l'autorité judiciaire sont déterminées par l'ordonnance du 1er juin 1828, modifiée et complétée par l'ordonnance du 12 mars 1831.

C'est dans un but de *restriction* que ces deux ordonnances ont été rendues. Elles ont apporté des limites au droit pour l'autorité administrative d'élever le conflit.

Nous examinerons devant quelles juridictions et pour quelles causes le conflit peut être élevé, jusqu'à quelle époque il peut l'être, et quelle est la procédure à suivre.

I. Juridictions devant lesquelles le conflit peut ou non être élevé. — En *matière criminelle*, devant la Cour d'assises, le conflit ne peut *jamais* être élevé, parce que l'autorité administrative n'est pas compétente pour statuer sur des crimes. Le conflit est interdit, même pour des questions *préjudicielles* qui pourraient être de la compétence de l'autorité administrative; par exemple, si, à l'occasion d'un détournement de deniers par un comptable, on élevait la question préalable de la vérification de ses comptes, afin de savoir s'il était reliquataire. La loi n'a pas voulu que, dans les affaires criminelles qui engagent à un si haut degré l'honneur des citoyens et l'ordre public, le cours de la justice pût être suspendu par le fait de l'administration (art. 1er de l'ordonnance de 1828).

Mais si la partie lésée par un crime se portait partie civile,

Digitized by Google

le conflit pourrait être élevé à l'occasion de l'*action civile* qui n'a pour objet que la réparation d'un préjudice causé et non l'application d'une peine publique (en ce sens : trois arrêts du Tribunal des conflits du 22 décembre 1880).

En *matière correctionnelle*, le conflit ne peut être élevé que dans deux cas :

1° Lorsque la répression du délit est attribuée par une disposition législative à l'autorité administrative. Ainsi, pour les contraventions de grande voirie, c'est le Conseil de préfecture qui est compétent, d'après la loi du 28 pluviôse an VIII et la loi du 29 floréal an X; en conséquence, le conflit pourrait être élevé, si un tribunal correctionnel était saisi de la contravention;

2° Lorsque le jugement à rendre par le tribunal correctionnel dépend d'une question *préjudicielle* dont la connaissance appartient à l'autorité administrative, en vertu d'une disposition de la loi. Ainsi, nous savons qu'un entrepreneur de travaux publics a le droit de faire des fouilles et des extractions de matériaux, pour la confection des ouvrages publics, dans les terrains des particuliers désignés par un arrêté du préfet. Si l'entrepreneur est cité devant un tribunal pour avoir violé la propriété privée et que l'entrepreneur se déclare *autorisé*, il y a là une question préjudicielle à l'occasion de laquelle un conflit peut être élevé (art. 2 de l'ordonnance de 1828).

Le conflit peut-il être élevé devant le juge de paix? Non, pas plus en matière civile qu'en matière de police; car la procédure des conflits ne paraît pas avoir été organisée pour ce tribunal (C. d'Etat, 16 juillet 1846); du reste, le conflit pourra être élevé en appel devant le tribunal d'arrondissement.

Le conflit peut-il être élevé devant un tribunal de commerce? Non, d'abord par les raisons que nous venons d'indiquer; en outre, parce que les juges sont élus et renouvelables, comme les juges de paix sont révocables, et qu'il n'y a pas à craindre leur envahissement; enfin, devant le tribunal de commerce, il n'y a pas de ministère public. La procédure des conflits semble encore moins organisée pour le tribunal de commerce que pour la justice de paix.

Par les mêmes raisons, le conflit ne peut être élevé devant le jury d'expropriation.

Le conflit peut-il être élevé devant la Cour de cassation? Non. L'article 4 de l'ordonnance de 1828 ne permet pas le

Digitized by Google

à la différence de ce qui avait lieu autrefois d'après l'arrêté du 13 brumaire de l'an X.

Le déclinatoire est nécessaire, alors même que l'administration n'est pas en cause et que la partie défenderesse aurait inutilement invoqué l'exception d'incompétence (Trib. des conflits, 13 novembre 1875). Même lorsque le Préfet est partie dans l'instance, comme représentant de l'Etat ou du département, la jurisprudence décide que si le tribunal a rejeté l'exception d'incompétence qu'il a proposée en cette qualité, il doit, comme représentant un intérêt supérieur, celui du principe de la séparation des pouvoirs, renouveler son déclinatoire d'incompétence, s'il veut élever le conflit (Trib. des conflits, 17 janvier 1880).

Après que le tribunal a statué sur le déclinatoire, le procureur de la République adresse au Préfet, dans les cinq jours qui suivent le jugement, copie de ses conclusions ou réquisitions et du jugement rendu sur la compétence. La date de cet envoi est importante, car c'est d'elle que court le délai de quinzaine accordé au Préfet pour prendre un arrêté de conflit. Aussi cette date est-elle consignée sur un registre à ce destiné. Mais le délai de cinq jours dans lequel doit se faire l'envoi n'est pas prescrit sous peine de déchéance (Trib. des conflits, 9 août 1884).

Décisions du tribunal sur la compétence. — Quand le déclinatoire a été ainsi proposé en première instance, deux cas peuvent se présenter :

Ou le tribunal rejette le déclinatoire et se déclare compétent;

Ou bien il admet le déclinatoire et se reconnaît incompétent.

Dans le premier cas, c'est-à-dire lorsque le tribunal a rejeté le déclinatoire et s'est déclaré compétent, le Préfet peut prendre un arrêté de conflit devant le tribunal et s'il ne l'a pas fait, il peut, en cas d'appel, reproduire en appel un déclinatoire d'incompétence et prendre ensuite un arrêté de conflit devant la Cour, si celle-ci rejette également son déclinatoire.

Dans le second cas, c'est-à-dire lorsque le tribunal s'est déclaré incompétent, en admettant les conclusions du déclinatoire, le Préfet, ayant obtenu satisfaction du tribunal, n'aura pas à prendre un arrêté de conflit devant ce tribunal; mais si la partie appelle du jugement, le Préfet pourra,

Digitized by Google

en appel, prendre un arrêté de conflit (art. 8), et il ne sera pas nécessaire, d'après la jurisprudence, qu'il renouvelle son déclinatoire (Trib. des conflits, 1er février 1873, 23 janvier 1888).

— Si c'était en appel que, pour la première fois, le Préfet voulût revendiquer la connaissance de l'affaire pour l'administration, il devrait proposer un déclinatoire et prendre, en cas de rejet, un arrêté de conflit. La procédure en appel est, en effet, la même qu'en première instance.

Arrêté de conflit. — L'arrêté de conflit doit être pris dans le délai de *quinzaine*.

Pour fixer le point de départ de ce délai, il faut distinguer. Si le tribunal de première instance ou la Cour a rejeté le déclinatoire, le délai de quinzaine court à partir de l'envoi des pièces au Préfet par le procureur de la République ou le procureur général. Si le tribunal a admis le déclinatoire, le délai pour prendre un arrêté de conflit, en appel, court de la signification de l'acte d'appel par la partie.

L'arrêté de conflit par lequel le Préfet revendique la connaissance de l'affaire pour l'administration doit :

1° Mentionner le jugement intervenu sur la question de compétence et l'acte d'appel qui aurait été interjeté;

2° Reproduire les dispositions de la loi qui attribue la compétence à l'administration (art. 9). Du reste, d'après la jurisprudence, le simple visa de la loi suffit. L'indication peut même être assez vague, puisqu'elle peut se référer simplement au principe de la séparation des pouvoirs contenu dans la loi des 16-24 août 1790 et dans la loi du 16 fructidor an III (Trib. des conflits, 11 décembre 1880).

Le Préfet doit faire déposer au greffe l'arrêté de conflit avec les pièces; il est donné du tout un récépissé (art. 10).

3° *Effet de l'arrêté de conflit.* — L'effet de l'arrêté de conflit est de faire *surseoir* à toute procédure devant le tribunal ou la Cour, sur les réquisitions du ministère public données en chambre du Conseil. Le sursis était également ordonné dans la loi du 21 fructidor an III. La sanction de l'obligation de surseoir à toute procédure se trouve dans l'article 128 du Code pénal.

Le sursis serait-il obligatoire, si l'arrêté de conflit avait été pris tardivement, c'est-à-dire déposé au greffe après le délai de quinzaine? Cette question est controversée. Dans

Digitized by Google

une opinion, on soutient que le sursis ne saurait être obligatoire, parce qu'il ne peut être permis à l'administration de paralyser indéfiniment l'action de la justice ; qu'en outre, d'après l'article 12 de l'ordonnance de 1828, l'obligation pour le procureur de la République d'adresser ses réquisitions est subordonnée formellement à la condition du dépôt au greffe en temps utile. Dans une autre opinion, admise par la jurisprudence, on répond que le sursis est obligatoire, par application du principe de la séparation des pouvoirs; que l'ordonnance de 1828 n'a pas entendu modifier, à cet égard, la loi de fructidor an III, qui ordonnait le sursis sans aucune distinction (commission remplaçant le Conseil d'Etat 7 mai 1871 et Trib. des conflits, 30 juin 1877).

§ 2. De l'élévation du conflit devant l'autorité administrative. — D'après l'article 26 de la nouvelle loi de 1872, sur le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits, les ministres ont le droit de revendiquer devant le *Tribunal des conflits*, les affaires portées en la *section du contentieux* du Conseil d'Etat et qui *n'appartiennent pas au contentieux administratif* (1).

Toutefois, ils ne peuvent se pourvoir qu'après que la section du contentieux a refusé de faire droit à la demande en revendication qui doit lui être préalablement communiquée.

Ainsi, de même que devant l'autorité judiciaire, le Préfet peut revendiquer, pour l'autorité administrative, la connaissance du litige; de même, devant la section du contentieux du Conseil d'Etat, les ministres peuvent revendiquer, dans l'intérêt de l'autorité judiciaire, la connaissance de l'affaire soumise à la section.

Les articles 28-33 du règlement du 26 octobre 1849 indiquent les règles à suivre pour la revendication faite par les ministres. La procédure est analogue à celle fixée pour la revendication par le Préfet devant l'autorité judiciaire. Le ministre adresse un mémoire à la section du contentieux pour revendiquer l'affaire. La section prononce dans le mois qui suit le dépôt du rapport, et dans la *quinzaine* de l'envoi de la décision au ministre, celui-ci déclare s'il entend ou non porter la revendication devant

(1) La loi du 3 mars 1849 (art. 47) n'accordait ce droit de revendication qu'au ministre de la Justice.

Digitized by Google

le Tribunal des conflits. L'effet de la revendication est également un *sursis* à l'examen de l'affaire par la section (1).

DEUXIÈME PÉRIODE RELATIVE AU JUGEMENT DU CONFLIT.

Le Tribunal des conflits est chargé de statuer sur la revendication faite par le Préfet devant l'autorité judiciaire ou par le ministre devant la section du contentieux du Conseil d'Etat.

Les règles relatives à la procédure et au jugement des conflits sont indiquées dans les ordonnances du 1er juin 1828 et du 12 mars 1831, modifiées et complétées : par le règlement du 26 octobre 1849 et la loi du 4 février 1850,

(1) Nous avons dit que le sens et la portée de l'article 26 de la loi de 1872 soulevaient des difficultés et des controverses. En effet, quelques auteurs soutiennent que le droit de revendication accordé aux ministres ne leur est pas donné dans l'intérêt de l'autorité judiciaire, et qu'il ne s'applique qu'à des actes de gouvernement ou de pure administration, qui ne peuvent donner lieu à un recours contentieux devant le Conseil d'Etat; qu'en effet, l'article 26 de la loi de 1872 a été emprunté à l'article 47 de la loi du 3 mars 1849, et qu'il résulte du rapport de M. Vivien sur cette dernière loi que la revendication, permise seulement à cette époque au ministre de la Justice, devait avoir pour objet des actes de gouvernement et de pure administration; qu'ainsi, elle était un moyen de protéger l'autorité gouvernementale contre l'autorité administrative et non de sauvegarder l'indépendance et les attributions de l'autorité judiciaire (en ce sens : Laferrière). D'autres auteurs, tout en reconnaissant que les termes généraux de l'article 26 « *affaires qui n'appartiennent pas au contentieux administratif* » peuvent s'appliquer à des actes de gouvernement ou d'administration, déclarent qu'ils ne sont cependant pas exclusifs des actes relevant de la compétence de l'autorité judiciaire (en ce sens : Aucoc et Ducrocq). Particulièrement M. Ducrocq s'élève avec force contre l'extension donnée aux termes de cet article et, en l'absence de toute explication donnée lors de sa rédaction, il ne peut croire que le législateur de 1872 ait eu l'idée qu'on lui prête, d'avoir eu en vue d'autres affaires que celles dépendant de la compétence judiciaire, car les actes de gouvernement ne sont ni de la compétence de l'autorité administrative, ni de la compétence de l'autorité judiciaire, et il serait bizarre de s'adresser au Tribunal des conflits, composé de représentants de l'ordre judiciaire et de représentants de l'ordre administratif, pour que ce tribunal eût à déclarer que l'affaire à lui soumise n'est de la compétence ni de l'une ni de l'autre autorité; et, s'il s'agit d'un acte de pure administration et du pouvoir discrétionnaire, la revendication par les ministres, à leur profit, aurait pour effet de priver le Conseil d'Etat du droit de statuer sur les recours pour *excès de pouvoir*, auxquels ces actes peuvent donner lieu (Voir M. Ducrocq, n° 663). Au surplus, l'article 26 de la loi de 1872 n'a jamais reçu d'application.

Digitized by Google

que la loi du 24 mai 1872, sur la réorganisation du Conseil d'Etat et la création du Tribunal des conflits, remet en vigueur.

Envoi et enregistrement des pièces au secrétariat du Tribunal des conflits. — Lorsqu'un arrêté de conflit a été pris par le Préfet, l'arrêté et les pièces sont adressés au ministre de la Justice par le procureur de la République ou le procureur général. Le ministre de la Justice transmet, dans les vingt-quatre heures, le dossier au Tribunal des conflits où il est enregistré (art. 12 du règlement du 26 octobre 1849).

La date de la réception des pièces au ministère de la Justice est importante, car elle est le point de départ du délai dans lequel le Tribunal des conflits doit statuer.

D'après l'ordonnance de 1831, les pièces qui doivent être jointes à l'arrêté de conflit sont : la citation, les conclusions des parties, le déclinatoire proposé par le Préfet, jugement ou l'arrêt rendu sur la compétence.

— Lorsque le ministre se pourvoit devant le Tribunal des conflits, il adresse au tribunal un mémoire contenant l'exposé de l'affaire et ses conclusions. Il y joint : la demande en revendication qui a été soumise à la section du contentieux et la décision par laquelle cette section a refusé de faire droit à sa demande (art. 32 du règlement du 26 octobre 1849).

Instruction. — L'arrêté du Préfet et les pièces qui y sont jointes sont communiqués au ministre dans les attributions duquel se trouve placé le service auquel se rapporte le conflit. Le ministre fournit ses observations.

Dans tous les cas, les avocats des parties peuvent prendre communication des pièces sans déplacement, produire des mémoires et présenter des observations au tribunal (Règl. de 1849, art. 4).

Devant le Tribunal des conflits, l'affaire est examinée par un des juges qui est chargé de faire un rapport *écrit*. Elle est communiquée à un commissaire du gouvernement, jouant le rôle du ministère public (L. 4 février 1850).

Les rapporteurs sont désignés par le ministre de la Justice, immédiatement après l'enregistrement des pièces au secrétariat du tribunal.

Les fonctions du ministère public sont remplies par deux

Digitized by Google

commissaires du gouvernement, choisis tous les ans par le Président de la République, l'un parmi les maîtres des requêtes au Conseil d'Etat, l'autre dans le parquet de la Cour de cassation; un suppléant est désigné à chacun d'eux pour le remplacer, en cas d'empêchement; il est choisi de la même manière et pris dans les mêmes rangs.

Dans chaque affaire, le commissaire du gouvernement est également désigné par le ministre de la Justice (Règlement de 1849).

Dans aucune affaire, les fonctions de rapporteur et celles du ministère public ne peuvent être remplies par deux membres pris dans le même corps (art. 4-7 L. 4 février 1850).

Délai pour statuer. — Le délai accordé au Tribunal des conflits pour statuer sur l'affaire était de quarante jours, d'après l'ordonnance de 1828.

Depuis l'ordonnance de 1831, le délai est de *deux mois*, non plus à partir de l'envoi, mais à partir de la réception des pièces au ministère de la Justice, ou quand il s'agit d'un recours formé par un ministre, à dater du jour où le ministre a adressé au Tribunal des conflits un mémoire contenant l'exposé de l'affaire et ses conclusions. Ce délai est suspendu du 15 août au 15 octobre (D. 24 juillet 1885).

Si, un mois après l'expiration de ce délai, la juridiction devant laquelle le conflit avait été élevé n'a pas reçu notification de la décision du Tribunal des conflits, elle peut procéder au jugement de l'affaire.

— La loi n'a pas voulu que le cours de la justice pût être trop longtemps entravé.

Jugement du conflit. — Le rapport de l'affaire est lu en séance publique, les avocats à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat présentent leurs observations, le commissaire du gouvernement donne ses conclusions.

L'affaire est ainsi jugée comme les affaires contentieuses devant le Conseil d'État, avec la triple garantie de la *publicité* des audiences, de la *plaidoirie* et des conclusions du *ministère public*.

Le Tribunal des conflits peut rendre plusieurs décisions :

1° Reconnaître que le conflit a été irrégulièrement élevé, par exemple, parce que l'arrêté de conflit n'a pas été pris dans les délais;

Digitized by Google

2° Déclarer que le conflit, régulier en la forme, n'est pas fondé;

3° Reconnaître que le conflit, régulièrement élevé, est fondé.

Dans les deux premiers cas, le conflit étant considéré comme non avenu, la juridiction devant laquelle le conflit avait été élevé reste saisie de l'affaire et statue au fond.

Dans le dernier cas, le conflit étant régulier et fondé, la juridiction devant laquelle le conflit s'était produit est dessaisie. Et le Tribunal des conflits renvoie les parties à se pourvoir devant une juridiction d'un *autre ordre*, mais sans indiquer celle qui est compétente. Il se borne à renvoyer devant *qui de droit*.

Conflits négatifs.

Le règlement du 26 octobre 1849 établit une procédure particulière pour les conflits *négatifs*, qui constituent moins une lutte de compétence qu'un déni de justice (art. 17-24).

Lorsque l'autorité administrative et l'autorité judiciaire se sont respectivement déclarées incompétentes sur la même question, dont la connaissance appartient cependant à l'une ou à l'autre, un recours peut avoir lieu devant le *Tribunal des conflits* pour faire régler la compétence.

Ce recours peut être formé :

1° Par les parties intéressées, à l'aide d'une requête signée d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ;

2° Par le ministre dans les attributions duquel se trouve placé le service public que l'affaire concerne, si elle intéresse directement l'État;

3° Spécialement, par le ministre de la Justice, si la déclaration d'incompétence émane, d'une part, de l'autorité administrative, et, d'autre part, d'un tribunal statuant en matière de simple police ou de police correctionnelle.

En cas de conflit négatif, le droit de recourir directement au Tribunal des conflits est purement facultatif. Les parties pourraient, au besoin, suivre la hiérarchie des tribunaux administratifs ou judiciaires et épuiser les divers degrés de juridictions pour faire réformer les jugements d'incompétence.

Digitized by Google

SECTION III.

Séparation des pouvoirs administratif et ecclésiastique.

APPEL COMME D'ABUS.

NOTIONS HISTORIQUES.

Les rapports de l'Eglise et de l'Etat ont eu bien des vicissitudes.

L'Eglise se place d'abord sous la protection des rois de France et se ménage peu à peu l'influence qui doit la conduire à la suprématie qu'elle exerce au moyen-âge.

Saint Louis se voit obligé de protéger les libertés de l'Eglise de France et de résister aux empiètements et aux désordres du clergé. Par la Pragmatique sanction de 1268, il enlève à la cour de Rome les provisions et collations de bénéfices; il maintient les Eglises de France dans leur droit d'élection aux dignités ecclésiastiques, il bannit la simonie et s'oppose aux levées de deniers que faisaient les papes sur les Eglises du royaume.

En 1329, malgré la résistance du clergé, et grâce à la fermeté de Pierre de Cugnières, conseiller du roi Philippe de Valois, on institue l'*appel comme d'abus* devant les parlements, contre les décisions des juridictions ecclésiastiques, qui furent défendues énergiquement par Pierre de Roger, archevêque de Sens, devenu plus tard pape, sous le nom de Clément VI.

La Pragmatique sanction de Charles VII, en 1438, confirme celle de saint Louis; elle proclame, en outre, la suprématie du concile universel sur le pape et interdit les appellations au pape, même pour cause ecclésiastique. Le pouvoir temporel empiétait à son tour sur le domaine de la conscience et de la foi. Cette Pragmatique attira les colères de la cour de Rome. Pie II la qualifia d'*exécrable et d'inouïe*. Elle fut supprimée en 1467, puis rétablie en 1498 par une ordonnance de Louis XII; mais elle était toujours un objet d'animadversion pour la cour de Rome.

Digitized by Google

Un *concordat* intervint en 1516, entre François Ier et Léon X. Ce concordat est devenu la base d'un nouveau droit public ecclésiastique. Il abolissait les élections, en conférant au roi le droit de nomination des évêques, et au pape leur institution canonique; il rétablissait les *annates*, ou revenu d'une année des bénéfices, au profit de la cour de Rome, et restituait au pape son droit de juridiction. Le parlement n'enregistra ce concordat que sur les injonctions du roi.

Malgré ces concessions, le clergé ne fut pas satisfait. Le Concile de Trente, en 1545, assemblé pour l'extirpation des hérésies, le rétablissement de la discipline ecclésiastique et la réformation des mœurs, émit des doctrines qui étaient la négation de l'autorité royale et de la puissance temporelle. Il prohibait les appels comme d'abus, accordait juridiction au pape ou à ses délégués dans les affaires criminelles des évêques; il autorisait même la faculté d'évocation à la cour de Rome des causes des ecclésiastiques. En outre, il défendait aux évêques d'avoir égard aux mandements des juges séculiers, et leur accordait le pouvoir de forcer les paroissiens à fournir un revenu au curé de leur paroisse, etc.

Ces doctrines furent repoussées par les jurisconsultes et les parlements. Le clergé de France lui-même, dans la *célèbre déclaration* de 1682, dont Bossuet fut le rédacteur, consacra dans quatre articles les principes des libertés de l'Eglise gallicane.

Ces quatre articles peuvent être ainsi résumés :

1° Le pape et l'Eglise n'ont reçu de puissance de Dieu que sur les choses spirituelles et non sur les choses temporelles;

2° Le pouvoir des conciles généraux est supérieur au pouvoir du pape, suivant les décrets du concile de Constance de 1414;

3° Les règles, coutumes et institutions reçues par le royaume et l'Eglise de France restent fermes et stables, nonobstant la suprématie du siège apostolique;

4° Le jugement du pape n'est infaillible et irréformable que lorsqu'il est confirmé par le consentement de l'Eglise.

Cette déclaration du clergé devint loi de l'Etat par l'édit du 23 mars 1682, qui en ordonna l'enregistrement dans les parlements et l'enseignement dans les facultés de théologie.

— L'Assemblée *constituante* abolit les juridictions ecclésiastiques connues sous le nom d'*officialités*. Elle proclama

Digitized by Google

la liberté des opinions religieuses et fit la constitution civile du clergé (12 juillet 1790). Cette constitution établissait : l'élection des évêques et des curés par le suffrage de tous les citoyens ; l'institution canonique par les métropolitains et non par le pape ; la circonscription des diocèses par le pouvoir civil, à l'exclusion du pape. Les ecclésiastiques qui voulaient exercer leurs fonctions devaient prêter le serment à la constitution civile et le serment civique. Le pape protesta et défendit la prestation de serment.

— Le *Directoire* se montra assez indifférent pour les intérêts religieux. La Constitution de l'an III proclamait la liberté des cultes ; elle déclarait que nul ne pouvait être forcé de contribuer aux dépenses d'aucun culte et que la République n'en salariait aucun.

— Ce fut le *Consulat* qui mit fin à la lutte entre l'Eglise et l'Etat et aux persécutions dont le clergé catholique avait été l'objet. Le premier consul, désireux de s'attacher le clergé, rétablit le culte catholique et fit avec le pape un concordat qui est encore la base fondamentale qui détermine la séparation des pouvoirs administratif et ecclésiastique.

LÉGISLATION ACTUELLE.

I. Textes législatifs. — La législation actuelle sur la séparation des pouvoirs administratif et ecclésiastique se trouve dans le concordat du *26 messidor an IX*, dans les *articles organiques* et dans la *loi du 18 germinal de l'an X*.

— Le *Concordat* de l'an IX est un traité conclu entre le pape Pie VII et le premier consul, Bonaparte. D'après la Constitution française de l'an VIII, ce traité ou concordat devait être soumis au Corps législatif, chargé de le ratifier. Le premier consul, en présence des dispositions peu favorables du Corps législatif, ne présenta le concordat à sa sanction qu'avec l'addition de quelques articles appelés : *articles organiques*. Ce sont ces articles contre lesquels le clergé proteste encore, parce qu'il les considère comme étrangers au traité du 26 messidor an IX (1). Mais il faut observer que l'article 1er de ce traité ou concordat subordonnait expressément l'exercice public du culte catholique

(1) Dès la fin de l'année 1803, le cardinal Capraja, légat *a latere*, avait déjà fait, au nom du pape, des réclamations tendant à l'abrogation des articles organiques.

Digitized by Google

à l'observation des lois de police que le gouvernement jugerait nécessaires pour la tranquillité publique, et que la détermination précise des *cas d'abus* prévus par ces articles, et dont nous parlerons bientôt, était un progrès que le clergé avait vainement réclamé jusqu'alors.

Ce concordat et ces articles organiques furent approuvés par la *loi* du 18 germinal de l'an X (8 avril 1802).

La loi de l'an X contient trois parties : 1° la promulgation du concordat comme loi de l'Etat; 2° les articles organiques du culte catholique; 3° les articles organiques des cultes protestants.

Cette loi est une tentative de conciliation du principe de la liberté des cultes et du droit de police et de surveillance qui appartient au gouvernement.

Le concordat de l'an IX, à l'imitation de celui de 1516, confie la nomination des archevêques et évêques au chef de l'Etat, et leur institution canonique au Pape; il abandonne la nomination des *curés* (1) aux évêques, sous l'agrément du pouvoir temporel; il charge le Saint-Siége, de concert avec le gouvernement, de déterminer les circonscriptions des diocèses.

La séparation du pouvoir temporel et du pouvoir spirituel se trouve consacrée dans les articles organiques de la loi de l'an X, qui confirment la Déclaration du clergé de France de 1682.

II. Principes généraux résultant de notre législation en matière religieuse. — Les principes généraux consacrés par notre législation, en matière religieuse, peuvent être ainsi résumés :

1° Liberté absolue de conscience et admissibilité de tous les Français à l'exercice des droits civils et politiques, sans distinction de croyances religieuses (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789; décret du 27 décembre 1791 qui abroge les incapacités atteignant les Juifs, et les admet, pour l'avenir, à participer au droit commun des Français);

(1) Il ne faut pas confondre le curé avec le desservant. Le curé est nommé par l'évêque, avec l'agrément du gouvernement et il est pourvu d'un titre inamovible dont il ne peut être privé que par une sentence régulière de déposition. Le desservant est nommé par l'évêque seul, sans la participation du gouvernement et il est révocable *ad nutum*, au gré de l'évêque.

Digitized by Google

2° Indépendance civile de l'Etat et sécularisation de l'état des personnes par l'institution d'officiers publics chargés pour tous, sans distinction de culte, de constater l'état civil des personnes et de recevoir et conserver les actes de naissance, de mariage et de décès (Constitution du 3 septembre 1791; loi du 20 septembre 1792; loi organique des cultes du 18 germinal an X, art. 54 et 55; C. civ., art. 34-101; C. pénal, art. 199 et 200);

3° Droit de police de l'Etat sur l'exercice public des cultes, ou liberté limitée du culte extérieur. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 dispose, en effet, dans son art. 10 : « Nul ne peut être inquiété « pour ses opinions religieuses, pourvu que leur manifes- « tation ne trouble pas l'ordre public. » L'article premier de la loi de germinal an X fait l'application de ce principe en soumettant l'exercice du culte « à l'observation des règle- « ments de police que le gouvernement jugerait nécessaires « pour la tranquillité publique » (Voir, en outre, art. 201 et 208 et art. 292-294 C. pénal);

4° Droit de l'Etat d'intervenir dans l'organisation des cultes *reconnus* par lui, en retour des avantages qu'il leur confère (1).

(1) Les cultes reconnus sont : la religion catholique, l'église réformée ou calviniste, l'église de la confession d'Augsbourg ou luthérienne, et le culte israélite.

Il y a intérêt à distinguer les cultes reconnus et les cultes non reconnus sous plusieurs rapports :

1° Les ministres des cultes reconnus sont seuls salariés par l'Etat;

2° Les ministres des cultes reconnus jouissent de certains privilèges, et leur qualité entraîne certaines incompatibilités. Ainsi, ils étaient autrefois dispensés du service militaire et actuellement, d'après la loi du 15 juillet 1889 (art. 23), les élèves ecclésiastiques admis à continuer leurs études en vue d'exercer leur ministère ne sont soumis en temps de paix qu'à *un an* de présence sous les drapeaux; — ils sont dispensés de la tutelle hors de leur résidence (art. 427 C. civ.); — ils ne peuvent faire partie du jury en matière criminelle, ni être élus membres du conseil municipal (art. 33 L. 5 avril 1884) ou du conseil général (art. 8 L. 10 août 1871), etc.;

3° Les édifices des cultes reconnus sont, sous certaines conditions et dans les mesures déterminées par des lois spéciales, à la charge de l'Etat et des communes; — ces édifices peuvent seuls faire partie du domaine public national ou communal;

4° Les cultes reconnus sont les seuls auxquels s'applique l'appel comme d'abus;

5° Pour les cultes reconnus, la liberté de réunion dans les édifices consacrés au culte est complète. — Pour les cultes non reconnus, le

Digitized by Google

III. Intervention du gouvernement dans la sphère des intérêts religieux. — En vertu de son droit de contrôle et de police, le gouvernement, en Conseil d'Etat, est chargé de donner diverses autorisations :

1° L'autorisation de publier les bulles et autres actes du Saint-Siège, les décrets de synodes étrangers, même ceux des conciles généraux; les décisions doctrinales et dogmatiques, les formulaires ou confessions des cultes protestants (articles organiques des cultes catholique et protestant) (1);

2° L'autorisation de convoquer les conciles nationaux ou métropolitains, les synodes diocésains et toute assemblée délibérante (articles organiques);

3° L'autorisation des congrégations religieuses, à l'effet de leur donner une existence légale et le caractère de personnes civiles (loi du 24 mai 1825).

4° L'autorisation des fondations pour l'entretien des ministres et l'exercice des cultes; celle des dons et legs faits aux communautés religieuses légalement reconnues (articles organiques et lois du 2 janvier 1817 et du 24 mai 1825).

Enfin le gouvernement intervient pour statuer sur les appels comme d'abus, qui sont la sanction du principe de l'indépendance et de la séparation des pouvoirs civil et religieux.

Appel comme d'abus.

L'*appel comme d'abus* tire son nom des anciennes appellations des juridictions ecclésiastiques aux parlements.

L'institution de l'appel comme d'abus a son origine dans la plainte formée en 1329 par Pierre de Cugnières contre les empiètements des juridictions ecclésiastiques (2).

droit de réunion est soumis aux restrictions du droit commun sur les réunions et associations.

— Autrefois, d'après l'article 15 du décret du 23 prairial an XII, chaque culte reconnu devait avoir un lieu d'inhumation particulier; mais cet article a été abrogé par la loi du 14 novembre 1881.

(1) C'est ainsi que le 11 décembre 1879 une déclaration d'abus a été prononcée contre l'évêque de Grenoble pour avoir contrevenu aux prescriptions de l'article 1 de la loi du 18 germinal an X, par la mise à exécution, sans l'autorisation préalable du gouvernement, d'une décision de la cour de Rome relative à l'église de Notre-Dame de la Salette.

(2) Devant l'assemblée des barons, seigneurs et prélats que présidait, à Vincennes, Philippe de Valois, Pierre de Cugnières, conseiller du roi, commença son discours ainsi : « Jésus-Christ, notre seigneur, a

Digitized by Google

L'appel comme d'abus ne fut définitivement consacré que par une ordonnance de 1539, sous François Ier.

Supprimée avec les parlements, en 1789, cette institution ne fut rétablie que par la loi du 18 germinal de l'an X. Le gouvernement en Conseil d'Etat fut substitué aux anciens parlements.

Depuis l'abolition des juridictions ecclésiastiques, l'ancienne expression d'appel comme d'abus n'a plus de raison d'être. L'abus ne donne plus lieu à un appel, mais à un *recours* pour abus, ainsi que le qualifient les articles 6 à 8 de la loi de germinal an X.

Un décret de 1813 avait transporté aux cours impériales la connaissance de ces abus. Ce décret ne fut que transitoire.

Actuellement, le recours pour abus est jugé par le chef de l'Etat, après avis du Conseil d'Etat, donné dans la forme administrative.

Le recours pour abus est un moyen, pour l'autorité civile et pour l'autorité religieuse, de faire respecter leur indépendance mutuelle et de prévenir ou réprimer les empiètements de l'une sur l'autre. L'appel comme d'abus est *réciproque*, comme disait une vieille maxime.

I. Cas d'abus. — En ce qui concerne le culte *catholique*, les cas d'abus de la part de l'*autorité ecclésiastique* sont au nombre de cinq (art. 6 L. 18 germinal an X).

1° L'*usurpation* et l'*excès de pouvoir*. — L'usurpation suppose un empiètement sur une autre autorité. L'excès de pouvoir existe, par cela seul que l'autorité a dépassé les limites de ses attributions.

Il y aurait usurpation, par exemple, si l'autorité ecclésiastique prononçait la nullité d'un mariage quant à ses effets civils ; il y aurait simple excès de pouvoir, si un évêque manifestait la nomination d'un curé non encore agréé par le gouvernement ; si un prêtre faisait, en chaire, la publication de choses étrangères au culte, sans avoir reçu l'autorisation du gouvernement ou si un concile se réunissait sans autorisation (1).

« dit : Rendez à César ce qui est à César, et à Dieu ce qui est à Dieu ; « or, la temporelle puissance appartient au roi, et la spirituelle aux « évêques. »

(1) Comme exemple d'une déclaration d'abus fondée sur l'excès de pouvoir, on peut citer celle prononcée contre l'archevêque d'Aix qui,

Digitized by Google

2° *La contravention aux lois et règlements de l'Etat.* — Il y aurait contravention à la loi dans le fait d'attaquer une loi dans un mandement ou de procéder à la célébration d'un mariage, sans qu'il ait été représenté un acte de mariage passé devant l'officier de l'état civil.

La contravention aux règlements résulterait, notamment, du fait de conduire une procession dans les rues, contrairement à un arrêté municipal, ou d'exiger des droits supérieurs au chiffre du tarif arrêté par l'évêque pour l'administration des sacrements.

Une déclaration d'abus a été prononcée le 5 mai 1892 à l'occasion d'une lettre pastorale collective, lue en chaire et publiée au moyen de journaux et brochures, émanée de l'archevêque d'Avignon et de ses suffragants et dans laquelle les fidèles étaient invités à parler, écrire, agir contre les *lois* de l'Etat.

3° *L'infraction aux règles consacrées dans les canons religieux reçus en France.* — Nous citerons, à titre d'exemple : la violation des *formes* prescrites dans les canons de l'Eglise pour prononcer la peine de la déposition contre un titulaire de bénéfice inamovible; c'est ainsi que l'évêque de Moulins ayant exigé, au moment de la nomination des curés, qui sont inamovibles, des démissions écrites qui les transformaient en simples desservants, révocables *ad nutum*, le Conseil d'Etat, le 6 avril 1857, prononça une déclaration d'abus (1).

4° *L'attentat aux libertés de l'Eglise gallicane.* — Ces libertés sont d'anciennes maximes particulières à l'Eglise de France et qu'elle s'est traditionnellement transmises; elles furent recueillies par un jurisconsulte du XVIe siècle, Pithou, qui les résuma en quatre-vingt-trois articles. L'autorité de

dans un mandement destiné à être lu et publié dans les églises de son diocèse, avait critiqué le projet de loi de M. Ferry, sur la liberté de l'enseignement (16 mai 1879) — (Voir aussi un décret du 28 avril 1883 contre l'évêque d'Annecy et autres évêques — un décret du 26 avril 1892 contre l'évêque de Mende et un autre décret du 2 juin 1892 contre l'archevêque d'Aix, à l'occasion d'une lettre pastorale adressée au clergé de son diocèse, en vue des élections municipales du 1er mai 1892).

(1) Autrefois, la déposition était prononcée par un concile composé de six évêques. Plus tard, elle le fut par les *officialités* (ou tribunaux ecclésiastiques).

Après la suppression des officialités, le droit de rendre une sentence de déposition revint aux évêques, sauf recours aux archevêques ou

Digitized by Google

ce livre a été, pour ainsi dire, consacrée dans les quatre articles de la Déclaration du clergé de France en 1682, dont Louis XIV ordonna la publication par un édit de mars de la même année. Un décret du 25 février 1810 déclara cet édit loi générale de l'empire français.

5° *Toute entreprise ou tous procédés pouvant compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbitrairement leur conscience ou dégénérer en oppression, injure ou scandale public.* — Nous donnerons comme exemples : un refus de sépulture sans motif, pourvu, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, qu'il soit accompagné d'injure ou de scandale public; le refus éventuel de l'évêque de Châlons, en 1843, d'administrer les sacrements aux élèves de l'Université.

— Les ministres du culte peuvent-ils être poursuivis devant les tribunaux pour *faits relatifs à leurs fonctions*, sans autorisation du Conseil d'Etat?

Si le fait ne constitue qu'une contravention à la loi, purement répressive par voie disciplinaire, il n'y a pas de difficulté; il y a *simple* abus et c'est au chef de l'Etat en Conseil d'Etat à prononcer une déclaration d'*abus*. Mais que décider si le fait constitue à la fois un *abus* et un *délit* de la loi pénale, par exemple : dans le cas où un prêtre a violé la défense à lui faite de procéder à la célébration d'un mariage, sans qu'on lui ait justifié d'un acte de mariage passé devant l'officier de l'état civil (art. 199 et 200 C. pénal), ou lorsqu'un prêtre, en chaire ou dans l'exercice d'une fonction ecclésiastique, se rend coupable d'injure ou de diffamation?

Il y a sur ce point trois systèmes :

Dans un premier système, on soutient qu'aucune autorisation n'est nécessaire, puisque l'article 75 de la Constitution de l'an VIII n'était pas applicable aux ecclésiastiques qui ne pouvaient être considérés comme des *agents du gouvernement*. Ce système, ajoute-t-on, se trouve fortifié au-

métropolitains. Les anciennes *formes*, disparues avec les officialités, ne peuvent plus être observées par les évêques : c'est ainsi que les trois *monitions* exigées autrefois ne le sont plus aujourd'hui. Mais les formalités substantielles de tout jugement doivent être observées.

La sentence de déposition, déclarée abusive, n'est pas mise à néant : elle conserve ses effets au point de vue spirituel; de telle sorte que le curé déposé ne peut reprendre ses fonctions, mais il continue à jouir de son traitement.

Quand il s'agit de peines spirituelles, comme une pénitence, une retraite, une interdiction de porter le costume ecclésiastique, il n'y a pas lieu au recours pour abus.

Digitized by Google

jourd'hui par l'abrogation de l'article 75, prononcée par un décret de 1870 du gouvernement de la Défense nationale. Ce décret, en effet, a voulu supprimer toutes les entraves apportées aux poursuites contre les *fonctionnaires publics* de *tout ordre* (en ce sens : M. Ducrocq).

C'est le système que consacre, depuis 1880, le Conseil d'Etat (17 août 1880, 17 mars 1881, 17 janvier 1883, 3 août 1884).

Dans un second système, on exige l'autorisation du Conseil d'Etat, non pas en vertu de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, aujourd'hui abrogé, mais en vertu de l'article 8 de la loi du 18 germinal an X, qui suppose que le Conseil d'Etat peut *renvoyer devant les tribunaux*.

Cet article 8 dispose, en effet, que sur le rapport du ministre des Cultes, l'affaire sera suivie et définitivement terminée en la *forme administrative* ou, suivant l'exigence des cas, *renvoyée* aux *autorités compétentes*. Or, dit-on, cet article 8 a voulu créer, pour les ecclésiastiques, une garantie analogue à celle que l'article 75 de la Constitution de l'an VIII avait établie pour les agents du gouvernement et dès lors les ecclésiastiques ne peuvent, en raison de faits relatifs à leurs fonctions, être poursuivis sans autorisation du Conseil d'Etat.

C'est le système qui était adopté jusqu'en 1861 par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation.

Dans un troisième système, inauguré en 1861 par la Cour de cassation, on fait une distinction entre l'*action publique* et l'action *civile*.

L'action publique intentée par le ministère public ne serait subordonnée à aucune autorisation.

Au contraire, l'action civile que voudrait intenter la partie lésée ne serait recevable qu'après l'autorisation du Conseil d'Etat; celle-ci étant un moyen de protéger les ministres des cultes contre les poursuites téméraires et passionnées que pourraient exercer des particuliers (C. cass., 10 août 1861, 19 avril 1883).

Ce dernier système, qui prévaut devant la Cour de cassation, est vivement critiqué. La distinction qu'il établit ne repose sur aucun texte; elle est plutôt une création législative qu'une interprétation judiciaire (1).

(1) Quoi qu'il en soit, il est bien certain que si le fait poursuivi n'est pas relatif à la fonction, il n'est pas nécessaire d'une autorisation du Conseil d'Etat. C'est souvent une question très délicate que

Digitized by Google

Cette difficulté, dit M. Laferrière, paraît devoir être aplanie à l'aide des questions *préjudicielles* d'abus. Ainsi quand un ecclésiastique, poursuivi pour infraction à un arrêté de police, soutient que cet arrêté est entaché d'abus civil, il y a lieu à une question préjudicielle qui doit être résolue avant tout jugement (C. cass., 25 mars 1880, 26 mai 1882, 19 avril 1883). De même, quand dans le cours d'une instance judiciaire engagée à l'occasion d'une diffamation ou d'une voie de fait un recours pour abus est dirigé contre l'acte, le Conseil d'Etat, à la suite d'un jugement de sursis, se reconnaît le droit de juger (Décret en C. d'Etat, 7 et 19 juillet 1886 et 20 janvier 1887).

A son tour, l'autorité judiciaire considère les décrets prononçant l'abus contre un ecclésiastique au cours de poursuites correctionnelles, comme produisant les mêmes effets qu'une autorisation de poursuites (C. cass., 31 mars 1881).

— Les cas d'abus de la part de l'*autorité civile* sont prévus dans la disposition générale de l'article 7 de la loi de l'an X, d'après laquelle il y aura lieu également à un recours au Conseil d'Etat, pour *toute atteinte à l'exercice public du culte et à la liberté que les lois et règlements garantissent à ses ministres.*

Les cas d'abus de la part de l'autorité civile sont rares. Nous pouvons citer, à titre d'exemple, le recours pour abus formé, en 1894, par le curé de Saint-Denis, contre l'arrêté du maire défendant d'exhiber des emblèmes religieux à l'occasion des enterrements. Un décret en Conseil d'Etat a annulé une partie de cet arrêté.

— En ce qui concerne les *cultes protestants*, l'article 6 des articles organiques desdits cultes charge également le Conseil d'Etat de connaître de toutes les entreprises des ministres de ces cultes, et de toutes les dissensions qui pourraient s'élever entr'eux.

celle de savoir si le fait est un acte de la fonction ou un acte personnel au ministre du culte. La Cour de cassation a décidé notamment :

Que le fait, par un ministre du culte, de lacérer et d'enlever une affiche placardée par l'administration sur les murs d'une église, ne constituait pas un acte se rattachant à l'exercice du culte (25 mars 1880);

Que, de même, le fait par un ecclésiastique conduisant une procession, de sortir des rangs de cette procession, et d'enlever le chapeau d'un individu qui ne se découvrait pas, était une injure simple commise en dehors de l'exercice du culte et qui pouvait être déférée au tribunal de simple police, sans que le Conseil d'Etat eût à l'apprécier préalablement comme abus (16 avril 1880).

Digitized by Google

Et relativement au *culte israélite*, l'ordonnance du 25 mars 1844, portant règlement pour l'organisation de ce culte, dispose que toutes entreprises des ministres du culte israélite, toutes discussions qui pourraient s'élever entre ses ministres, de même que toute atteinte à l'exercice du culte et à la liberté garantie à ses ministres, pourront donner lieu à un recours pour abus (art. 55).

Le recours pour abus est donc bien véritablement une voie *réciproque* de garantie et de protection pour l'autorité civile et pour l'autorité religieuse.

II. Demande, instruction et jugement (art. 8 L. 18 germinal an X). — Le recours pour abus peut être formé par toute *personne intéressée*. A défaut de plainte particulière, il est exercé d'office par les *préfets*. Le fonctionnaire public, l'ecclésiastique ou le simple particulier qui veut exercer ce recours droit adresser un *mémoire* détaillé et signé au *ministre des Cultes*, lequel est tenu de prendre, dans le plus bref délai, tous les renseignements convenables. Spécialement, dans les cas d'usurpation, d'excès de pouvoir, d'infraction aux lois fondamentales de l'Etat, c'est le ministre des Cultes qui introduit le recours.

Sur le rapport du ministre, l'affaire est suivie au Conseil d'Etat en la *forme administrative*, c'est-à-dire sans plaidoirie et sans publicité. La section du Conseil d'Etat relative aux cultes est chargée de l'instruction de l'affaire et, sur son rapport, l'assemblée générale du Conseil d'Etat rend la décision ou plutôt délibère sur la rédaction définitive qui sera présentée à la signature du Chef du pouvoir exécutif. Le décret est contresigné par le ministre des Cultes et celui de la Justice.

Le décret en Conseil d'Etat peut décider :

1° Qu'il n'y a pas lieu à statuer au fond, parce que le recours n'est pas *recevable;* par exemple : s'il a été formé directement au Conseil d'Etat, sans la remise d'un mémoire détaillé au ministre des Cultes;

2° Qu'il y a lieu de statuer au *fond* sur le mérite du recours. Dans ce cas, le décret en Conseil d'Etat peut, en définitive, contenir une des déclarations suivantes :

Qu'il *n'y a pas d'abus;*

Qu'il *y a abus;*

Qu'enfin, il y a même *lieu* à *renvoi* devant les tribunaux.

Digitized by Google

Lorsque le décret en Conseil d'Etat a déclaré l'abus, il peut ordonner également la suppression, s'il y a lieu, de l'acte abusif; mais la déclaration d'abus n'entraîne pas de peine matérielle; elle n'a que le caractère d'une haute censure morale.

Ainsi qu'on le voit, ce n'est pas le Conseil d'Etat statuant au contentieux et jouant le rôle de tribunal qui rend la décision; il ne donne qu'un simple *avis* au Chef du pouvoir exécutif qui prononce lui-même sur le recours pour abus.

Il en est de même quand il s'agit de statuer définitivement sur la validité des *prises maritimes*.

Ce sont deux cas dans lesquels on dit que la justice est *retenue* par le chef de l'Etat et *non déléguée*. Ce pouvoir de juridiction exercé par le chef de l'Etat s'explique par des raisons d'ordre gouvernemental et politique.

Digitized by Google

Digitized by Google

TABLES

Digitized by Google

Digitized by Google

TABLE MÉTHODIQUE

Pages.

Préface I
Introduction III
Notions de droit constitutionnel IV
Pouvoir législatif VII
Chambre des députés VIII
Sénat IX
Pouvoir exécutif XIII
Droit administratif — son objet — ses divisions et méthodes d'exposition diverses 1

PREMIÈRE PARTIE. — Autorités administratives. 9

Titre I. — *Administration centrale* 10
Président de la République 10
Ministres 21
Conseil d'État 32
Cour des comptes 68

Titre II. — *Administration départementale* 80

Section I. — Département 86
Préfet 87
Conseil général 95
Commission départementale 117
Conseil de préfecture 124

Section II. — Arrondissement 156
Sous-préfet 157
Conseil d'arrondissement 160

Titre III. — *Administration communale* 170
Communes 173
Conseils municipaux 178
Maires et adjoints 204
Organisation spéciale du département de la Seine et des villes de Paris et de Lyon 226

Digitized by Google

Pages.

DEUXIÈME PARTIE. — Personnes morales de droit administratif 231

État, personne morale 231
Département, personne morale 272
Commune 284
Sections de communes 307
Syndicats de communes 310
Établissements publics et d'utilité publique 314
Associations syndicales 317

TROISIÈME PARTIE. — Matières administratives. 329

TITRE I. — *Principales dépendances du domaine public* 329
Domaine public maritime et fluvial 329
Domaine public terrestre 342
CHAPITRE I. — Grande voirie 343
CHAPITRE II. — Petite voirie 353

TITRE II. — *Restrictions au droit de propriété et à la liberté du commerce et de l'industrie* 368
Expropriation pour cause d'utilité publique 368
Mines, minières, carrières, marais 401
Servitudes d'utilité publique 411
Établissements dangereux, incommodes et insalubres 433

TITRE III. — *Impôts* 439
CHAPITRE I. — Impôts directs 443
CHAPITRE II. — Impôts indirects 479

QUATRIÈME PARTIE. — Contentieux administratif — Conflits — Recours pour abus 510

Section I. — Du contentieux administratif et des juridictions administratives 510
Section II. — Séparation des pouvoirs administratif et judiciaire 530
Conflits 539
Section III. — Séparation des pouvoirs administratif et ecclésiastique 555
Appel comme d'abus 560

Digitized by Google

TABLE ALPHABÉTIQUE

Pages.

Abus..... 560
Actes administratifs. 3, 15, 512
Actes de gestion..... 3, 513
Actes de gouvernement. 14, 512
Actes réglementaires. 3, 15, 512
Actions judiciaires des communes..... 293
— des départements..... 275
— de l'État..... 250
Adjoints..... 204
Administration centrale... 10
— communale..... 170
— départementale..... 80
Affouage..... 287
Agents du gouvernement. 538, note
Alignement..... 419
Amnistie..... 13
Appel comme d'abus..... 560
Arrondissement..... 156
Articles organiques..... 557
Associations syndicales.... 317
Auditeurs..... 40
Autorisations de plaider... 154
Autorités administratives.. 9
Avis..... 515, note
Boissons..... 480
Bois et forêts..... 251
Budget communal..... 298
— départemental..... 276
— des syndicats de communes..... 313
— de l'État..... 265

Pages.

Cadastre..... 448
Canaux d'irrigation..... 333
— de navigation..... 333
Carrières..... 407
Chambres des députés..... VIII
Chemin de fer..... 348, 430
Chemins d'intérêt local.... 350
— de halage..... 337
— ruraux..... 364
— vicinaux..... 356
Cimetières... ..... 286, note
Circonscriptions territoriales..... 81, 174
Commission départementale 117
— de plus-value..... 141, 526
— syndicale..... 310
Communaux..... 287
Commune..... 173, 284
Comptabilité publique..... 73
Concession..... 132, 247
— de mines..... 402
Concordat..... 557
Conférences..... 123
Conflits..... 539
Conseil académique..... 526
— d'arrondissement..... 160
— des ministres..... 24
— des universités..... 526
— d'État..... 32
— de révision..... 525
— général..... 95
— municipal..... 178

Digitized by Google

Pages.
Conseil de préfecture..... 124
— du contentieux..... 524
— supérieur de l'instruction publique..... 526
Contentieux administratif.. 510
Contraintes..... 254
Contraventions (grande voirie)..... 521
— (petite voirie)..... 352, 356
Contributions (voir impôts). 439
Cour des comptes..... 88
Cours d'eau..... 332, 334
Cultes..... 559, note
Curage..... 340
Décentralisation..... 83
Déchéance quinquennale... 261
Décharge..... 475
Décrets..... 15
Délégation municipale..... 209
Délimitation (domaine public)..... 239, 331
Démission (conseil général). 102
— conseil municipal..... 196
Département..... 86, 212
Députés..... VIII
Desséchement de marais... 240
Directoires de département. 81
— de district..... 81
Domaine public... 233, 273, 285
— ecclésiastique..... 237, 285
— fluvial..... 331
— maritime..... 329
— militaire..... 237
— terrestre..... 342
Domaines nationaux..... 145
Dommages..... 136
Dons et legs..... 244, 275, 291
Douanes..... 486
Drainage..... 339, note
Eaux..... 329, 334
Edifices menaçant ruine... 426
Élections (conseil général). 96, 99

Pages.
Elections (conseil d'arrondissement)..... 162
— conseil municipal. 147, 178, ... 186
— des députés..... VIII
— des maires 206, 208
— des sénateurs..... IX
— contentieux..... 99
Enregistrement..... 492
Entrepôt..... 482, 488
Établissements dangereux, incommodes, insalubres. 433
Etablissements publics et d'utilité publique..... 314
État (personne morale).... 231
Excès de pouvoir..... 514
Expropriations pour cause d'utilité publique..... 368
Extraction de matériaux... 413
Fleuves..... 334, 337
Forêts..... 251
Fouilles..... 413
Fournitures (marchés de).. ..... 135, note
Grâce..... 13
Greffe (droits de)..... 490, note
Halage (chemin de)..... 337
Haute cour..... XII, note
Hypothèque (droit d')..... 490
Impôts..... 439
— directs..... 130, 440, 443
— indirects..... 440, 479
— foncier..... 445
— des patentes..... 460
— personnel et mobilier... 454
— des portes et fenêtres... 458
— sur le revenu des valeurs mobilières..... 501
Interprétation contentieuse. 518
Irrigations..... 339
Juge de droit commun.... 528
Juridictions..... 522

Digitized by Google

Pages.
Jury (expropriation).. 385, 390
Lais et relais..... 330
Liquidation..... 259
Lois constitutionnelles..... VI
— de finances..... 271
Lyon..... 229
Maires..... 204
Marais 408
Marchepied..... 337
Marchés de fournitures. 135, note
— de travaux publics..... 135
Matières (comptabilité).... 7[illegible]
Mines..... 401
Minières..... 406
Ministres 21
— juges..... 30, 526
Mises en jugement... 538, note
Modération (impôts)..... 475
Occupation temporaire.... 413
Octroi..... 504
Ordonnancement..... 260
Paris 227
Partage de biens communaux..... 287, 288, note, 306
Patentes..... 460
Pavages..... 354
Places et rues..... 354
Personnes morales..... 231
Plantations..... 428
Plus-value..... 140
Police municipale..... 215
— rurale..... 218
— de voirie..... 219, 346, 355
Ports..... 236, 330
Pouvoir exécutif..... XIII
— législatif VII
— judiciaire..... XIII
Pouvoir (excès de)..... 514
Préemption..... 337, 345, 395
Préfet..... 87
Président de la République. 10
Prestations..... 357

Pages.
Procédure (Conseil d'Etat). 52, 60
— conseil de préfecture... 149
Procès des communes..... 293
Questions préjudicielles. 99, 162
..... 187
Quotité (impôts de)..... 443
Réclamations (impôts directs) 472
Recours (contentieux)..... 512
— (gracieux)..... 512
— parallèle..... 517
Recouvrement..... 472
Recours pour abus..... 560
Réduction (impôts)..... 475
Règlements. 3, 15, 92, 216, 512
Régime forestier..... 251
Remise (impôts)..... 475
Régime des eaux..... 329, 334
Rentes sur l'Etat..... 262
Répartition 443
Responsabilité des communes..... 223
— (ministérielle)..... 25
Révision de la constitution ..... VI, XI, XII
Révision (conseil de)..... 525
Rivières..... 331, 334
Rôles..... 440, 472
Roulage (police du). 144, note, 521
Routes nationales..... 343
— départementales..... 343
Rues et places..... 354
Rues de Paris..... 351
Secrétaires généraux. 127, note
Section (Conseil d'Etat).... 43
Section de commune..... 307
— électorale..... 178
— bureaux de vote..... 181
Seine (département de la). 226
Sénat X
Séparations des pouvoirs administratif et judiciaire. 530

Digitized by Google

Pages

— civil et ecclésiastique... 555
Servitudes..... 411, 419
Servitudes de grande voirie..... 346, 427, 430
— militaires..... 431
Sous-préfet..... 157
Sous-secrétaire d'Etat. 22, note
Surtaxe (octroi)..... 506
Syndicat (association syndicale)..... 317, 326
— de communes... 310
Tarifs (de douane)..... 487
Taxe des biens de mainmorte 468
— militaire..... 469
Taxes assimilées..... 467
Timbre..... 490
Tramways..... 351
Travaux publics..... 131
Travaux mixtes..... 149
Tribunal des conflits..... 542
Tribunaux (voir juridictions)..... 522
Trottoirs 354
Urgence..... 396
Usines..... 338
Utilité publique 368, 375
Vice de formes (recours pour)..... 515
Violation de la loi (recours pour)..... 515
Voirie (grande)..... 142, 343
— petite..... 353
— rurale 356
— urbaine..... 354
— vicinale..... 356
Zone frontière..... 149

BAR-LE-DUC. — IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE.

Digitized by Google

SUPPLÉMENT

LOI DU 1er JUILLET 1901
sur les Associations.

L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices (art. 1, L. 1901).

Les associations, à la différence des sociétés, n'ont pas pour but la réalisation et le partage de gains : les unes ont un but désintéressé (associations charitables, artistiques ou littéraires), les autres cherchent à procurer à leurs membres certains avantages qui ne consistent pas dans le partage des bénéfices (associations amicales, cercles, congrégations religieuses, syndicats professionnels, etc.).

La loi de 1901 distingue les congrégations religieuses des autres associations.

A. Associations.

Régime ancien. — Avant la loi du 1er juillet 1901, la formation d'une association de plus de 20 personnes était un délit réprimé par le Code pénal (art. 291 et s.), à moins que cette association n'eût obtenu l'autorisation préfectorale. Cette autorisation ne donnait pas à l'association la personnalité civile; elle avait seulement pour effet de permettre à l'association de subsister et d'éviter à ses chefs les rigueurs du Code pénal.

Pour que l'association fût une personne juridique, il fallait qu'elle eût obtenu par décret du chef de l'État la reconnaissance ou déclaration d'utilité publique et fût ainsi devenue un établissement d'utilité publique : elle était alors pleinement capable, sauf pour les acquisitions à titre gra-

Digitized by Google

tuit par don ou par legs, qui ne pouvaient être acceptées qu'avec l'autorisation du Gouvernement (art. 910, C. civ.).

Régime actuel. — La loi de 1901 proclame la *liberté* du contrat *d'association :* les associations peuvent se former librement, sans autorisation ni déclaration préalable. Mais ces associations constituées par le simple accord des parties ne jouissent d'aucune capacité juridique (art. 2); leurs biens sont soumis au régime de l'indivision.

Au contraire, les associations qui auront été rendues publiques par une déclaration de leurs fondateurs, faite à la préfecture ou sous-préfecture jouiront d'une certaine capacité (art. 5). L'association *déclarée*, en effet, pourra ester en justice, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer, en dehors des subventions de l'Etat, des départements et des communes : 1° les cotisations de ses membres ou les sommes au moyen desquelles ces cotisations auront été rédimées, ces sommes ne pouvant être supérieures à 500 francs; 2° le local destiné à l'administration de l'association ou à la réunion de ses membres; 3° les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose (art. 6).

Les associations seront tenues de faire connaître, dans les trois mois tous les changements survenus dans leur administration ou direction et toutes les modifications apportées à leurs statuts (art. 5); sinon, la dissolution pourrait être prononcée par le tribunal à la requête de tout intéressé ou du ministère public (art. 7), sans préjudice des pénalités encourues par les contrevenants (art. 8).

Toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à la forme républicaine du Gouvernement, est nulle et de nul effet. — La dissolution sera prononcée par le tribunal civil à la requête de tout intéressé ou à la diligence du ministère public (art. 3 et 7).

Certaines autres associations, considérées comme dangereuses et illicites, peuvent même être dissoutes par décret du Président de la République, rendu en conseil des ministres (art. 12).

D'ailleurs, l'engagement des associés ne peut être perpétuel : tout membre d'une association qui n'est pas formée pour un temps déterminé peut s'en retirer en tout temps, après paiement des cotisations échues et de l'année courante, nonobstant toute clause contraire (art. 4).

Digitized by Google

— Enfin, à côté des associations *simples* et des associations *déclarées*, subsistent toujours les associations *reconnues d'utilité publique* par décrets rendus en la forme des règlements d'administration publique.

Ces associations peuvent faire tous les actes de la vie civile qui ne sont pas interdits par leurs statuts; toutefois, cette capacité est soumise à certaines restrictions :

α) Elles ne peuvent posséder ou acquérir d'autres immeubles que ceux nécessaires au but qu'elles se proposent :

β) Elles doivent placer leurs valeurs mobilières en titres nominatifs;

γ) Elles ne peuvent recevoir des dons et legs que dans les conditions requises pour tous les établissements d'utilité publique par l'article 5 de la loi du 4 février 1901, c'est-à-dire que l'acceptation des dons et legs doit être autorisée par le préfet du département ou même, si la libéralité consiste en immeubles d'une valeur supérieure à 3.000 francs, par décret en Conseil d'Etat;

δ) Elles ne peuvent accepter une donation faite avec réserve d'usufruit au profit du donateur (art. 10 et 11).

La loi de 1901 ne concerne pas les syndicats professionnels ni les sociétés de secours mutuels, régis antérieurement déjà par une législation libérale : les premiers par la loi du 21 mars 1884, les secondes par la loi du 1er avril 1898.

B. Congrégations religieuses.

Régime ancien. — Avant la loi du 1er juillet 1901, il y avait lieu de distinguer les congrégations d'hommes et les congrégations de femmes.

Les congrégations d'hommes ne pouvaient être reconnues que par une loi (Loi 2 janvier 1817); en fait, sauf quelques congrégations qui avaient été reconnues par des décrets du premier empire à une époque où de simples décrets étaient suffisants, les congrégations d'hommes n'étaient pas reconnues.

Les congrégations de femmes pouvaient être reconnues tantôt par une loi, tantôt par un décret; un décret suffisait lorsque la congrégation adoptait les statuts d'une congrégation antérieurement autorisée.

Les congrégations reconnues d'hommes ou de femmes avaient la personnalité civile; mais, d'une part, elles ne pouvaient acquérir à titre gratuit qu'avec l'autorisation du

Digitized by Google

Gouvernement et d'autre part, leur capacité, spécialement celle des congrégations de femmes, était soumise pour les actes importants concernant leur patrimoine à des restrictions importantes qui les plaçaient sous le contrôle de l'autorité.

Les congrégations non autorisées n'avaient aucune capacité et étaient illicites.

Régime nouveau. — Désormais aucune congrégation ne peut se former sans une loi qui déterminera les conditions de son fonctionnement.

La fondation d'un nouvel établissement par une congrégation autorisée ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un décret en Conseil d'Etat.

La dissolution de la congrégation (autorisée) ou la fermeture d'un établissement peuvent être prononcées par décret en conseil des ministres (art. 13).

— Toute congrégation religieuse doit tenir un état de ses recettes et dépenses, dresser chaque année le compte financier de l'année écoulée et l'état inventorié de ses biens meubles et immeubles. — Elle doit avoir la liste de ses membres avec leur nom patronymique, le nom sous lequel ils sont désignés dans la congrégation, leur nationalité, etc.

La congrégation est tenue de représenter au préfet ou à son représentant ces comptes, états et listes.

Ces obligations sont sanctionnées par des pénalités sévères (art. 15).

— Toute congrégation formée sans autorisation est illicite.

Les membres, fondateurs ou administrateurs encourront des pénalités (art. 16).

En outre, aucun membre d'une congrégation religieuse non autorisée ne peut, soit directement, soit par personne interposée, diriger un établissement d'enseignement ni y donner l'enseignement.

Cette interdiction est sanctionnée pénalement et le jugement de condamnation pourrait, en outre, ordonner la fermeture de l'établissement (art. 14).

— La loi déclare nuls tous actes qui auraient pour objet de tourner ses dispositions concernant les congrégations non reconnues, et, à cet égard, elle répute personnes interposées, sous réserve de la preuve contraire :

1° Les associés à qui ont été consenties des ventes ou fait

Digitized by Google

des dons ou legs, à moins, s'il s'agit de dons ou legs, que le bénéficiaire ne soit l'héritier en ligne directe du disposant ;

2° L'associé ou la société civile ou commerciale composée en tout ou en partie de membres de la congrégation, propriétaire de tout immeuble occupé par l'association ;

3° Le propriétaire de tout immeuble occupé par l'association, après qu'elle aura été déclarée illicite.

La nullité pourra être prononcée soit à la diligence du ministère public, soit à la requête de tout intéressé.

— Enfin la loi du 1er juillet 1901 s'occupe des congrégations non autorisées existantes au jour de sa promulgation. Ces congrégations ont dû, dans le délai de trois mois (c'est-à-dire avant le 1er octobre 1901), demander l'autorisation.

Celles qui n'ont pas fait cette justification ou auxquelles l'autorisation sera refusée sont réputées dissoutes de plein droit : dès lors, il y a lieu de liquider les biens détenus par elles.

Cette liquidation a lieu en justice, par les soins d'un liquidateur nommé par le tribunal, à la requête du ministère public.

Les biens et valeurs appartenant aux membres de la congrégation antérieurement à leur entrée dans la congrégation ou qui leur seraient échus depuis, soit par succession *ab intestat* en ligne directe ou collatérale, soit par donation ou legs en ligne directe, leur seront restitués.

Les dons et legs qui leur auraient été faits autrement qu'en ligne directe pourront être également revendiqués, mais à charge par les bénéficiaires de faire la preuve qu'ils n'ont pas été personnes interposées.

Les biens et valeurs acquis à titre gratuit et qui n'auraient pas été spécialement affectés par l'acte de libéralité à une œuvre d'assistance pourront être revendiqués par le donateur, ses héritiers ou ayants droit, ou par les héritiers ou ayants droit du testateur, sans qu'il puisse leur être opposé aucune prescription pour le temps écoulé avant le jugement prononçant la liquidation.

Si les biens et valeurs ont été donnés ou légués en vue de gratifier non les congréganistes, mais de pourvoir à une œuvre d'assistance, ils ne pourront être revendiqués qu'à la charge de pourvoir à l'accomplissement du but assigné à la libéralité.

Toutes ces actions en reprise ou en revendication doivent

Digitized by Google

être intentées contre le liquidateur dans le délai de six mois à partir de la publication du jugement ordonnant la liquidation.

Passé ce délai, le liquidateur procède à la vente des immeubles qui n'auraient pas été revendiqués ou qui ne seraient pas affectés à une œuvre d'assistance; — le produit de la vente, ainsi que toutes les valeurs mobilières sera déposé à la Caisse des dépôts et consignations. L'entretien des pauvres hospitalisés est, jusqu'à la fin de la liquidation, considéré comme frais privilégiés de liquidation.

S'il n'y a pas de contestation ou lorsque toutes les actions formées dans le délai prescrit ont été jugées, l'actif net est réparti entre les ayants droit, notamment entre l'Etat, qui est propriétaire des biens vacants et sans maître (art. 713, C. civ.) et les membres de la congrégation dissoute qui n'auraient pas de moyens d'existence assurés ou qui justifieraient avoir contribué à l'acquisition des valeurs mises en distribution par le produit de leur travail personnel.

— La loi du 1er juillet 1901 a été complétée par un arrêté ministériel du 1er juillet 1901 et par d'importants règlements d'administration publique du 16 août 1901.

LOI DU 15 FÉVRIER 1902

relative à la protection de la santé publique.

Avant cette loi, il n'existait guère dans notre droit de dispositions d'ensemble sur l'hygiène publique, mais seulement des lois et des règlements spéciaux sur les principales questions intéressant l'hygiène. Toutefois, il faut signaler la loi du 3 mars 1822 et le décret du 4 janvier 1896 qui réglementent en détail les mesures à prendre pour la protection du pays contre les maladies exotiques, spécialement la police sanitaire maritime.

La loi du 15 février 1902 est venue organiser la protection de la santé publique à l'intérieur du pays; nous en résumons les dispositions essentielles.

I. Dans toute commune, le maire est tenu de prendre, après avis du conseil municipal, des règlements sanitaires déterminant les mesures de désinfection ou de destruction des objets quelconques pouvant servir de véhicule à la contagion, qui doivent être prises pour prévenir ou faire cesser les maladies contagieuses, ainsi que les prescriptions dest-

Digitized by Google

nées à assurer la salubrité des maisons et des voies privées, notamment les prescriptions relatives à l'alimentation en eau potable ou à l'évacuation des matières usées.

Les règlements sont approuvés par le préfet, après avis du conseil départemental d'hygiène.

Les communes qui, dans le délai d'un an, n'auraient pas de règlement sanitaire, s'en verraient imposer un d'office par le préfet (art. 1 et 2).

II. La déclaration à l'autorité publique des maladies contagieuses est obligatoire pour tout médecin qui en constate l'existence.

La vaccination est obligatoire au cours de la première année de la vie, ainsi que la revaccination au cours de la 11e et de la 21e année,

La désinfection est obligatoire en cas de maladies contagieuses (art. 5, 6 et 7).

III. Lorsque pendant trois années consécutives, le nombre des décès dans une commune a dépassé le chiffre de la mortalité moyenne de la France, une enquête sera faite. Si cette enquête établit la nécessité de travaux d'assainissement, ces travaux seront réclamés du conseil municipal et, s'il refuse de les faire, ordonnés par décret en Conseil d'Etat; toutefois, la dépense ne pourra être mise à la charge de la commune que par une loi (art. 9).

IV. Le décret déclarant d'utilité publique le captage d'une source pour le service d'une commune peut déterminer, en même temps que les terrains à acquérir, un périmètre de protection, sur lequel il est interdit de répandre des engrais humains ou de forer des puits sans autorisation du préfet. L'indemnité due au propriétaire des terrains compris dans le périmètre de protection sera déterminée suivant les formes de la loi de 1841 sur l'expropriation comme pour les terrains acquis en pleine propriété (art. 10).

V. Dans les agglomérations de 20.000 habitants et au-dessus, aucune habitation ne pourra être construite sans un permis du maire constatant que dans le projet qui lui a été soumis, les conditions de salubrité prescrites par le règlement sanitaire municipal sont bien observées; — en cas de refus du maire, l'autorisation de construire peut être donnée par le préfet.

— Lorsqu'un immeuble est dangereux pour la santé des occupants ou des voisins, le maire ou, à son défaut, le préfet, invite la commission sanitaire (voir p. 593), à donner

Digitized by Google

son avis sur l'utilité et la nature des travaux et sur l'interdiction d'habitation. L'enquête de la commission sanitaire est faite contradictoirement avec les propriétaires.

Si l'avis de la commission sanitaire est contraire à celui du maire, le préfet en réfère, s'il y a lieu, au conseil départemental d'hygiène. Le maire, après avis de la commission sanitaire, ou même, en cas de désaccord avec elle, après avis du conseil départemental, prend un arrêté ordonnant les travaux ou portant interdiction d'habiter.

Un recours est ouvert contre l'arrêté du maire devant le conseil de préfecture dans le délai d'un mois : ce recours est suspensif.

A défaut de recours ou si l'arrêté est maintenu, les intéressés qui n'exécutent pas les travaux dans le délai imparti sont traduits devant le tribunal de simple police qui autorise le maire à faire exécuter les travaux à leurs frais ; — l'interdiction d'habitation est sanctionnée par une amende de 16 à 500 fr. et par l'expulsion des occupants ordonnée par le tribunal correctionnel (art. 11, 12, 13 et 14).

Ces dispositions ont pour but de remplacer la loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres, qui se trouve abrogée.

VI. L'administration sanitaire comprend :

α) Le *comité consultatif d'hygiène* de France. Il délibère sur toutes les questions intéressant l'hygiène publique sur lesquelles il est consulté par le gouvernement (1); il comprend 45 membres dont 24 membres de droit, 6 membres nommés par le ministre sur une liste triple de présentation dressée par l'académie des sciences, l'académie de médecine, le Conseil d'Etat, la Cour de cassation, le conseil supérieur du travail, le conseil supérieur de l'assistance publique, quinze membres désignés librement par le ministre (art. 25);

β) Les *conseils départementaux d'hygiène*, composés de 10 à 15 membres, comprenant deux conseillers généraux nommés par leurs collègues, trois médecins, un pharma-

(1) Il est nécessairement consulté sur les travaux publics d'assainissement et d'amenée d'eau d'alimentation des villes de plus de 5.000 habitants et sur le classement des établissements insalubres, dangereux et incommodes et chargé spécialement du contrôle de la surveillance des eaux captées en dehors des limites de leur département pour l'alimentation des villes.

Digitized by Google

cien, l'ingénieur en chef, un architecte et un vétérinaire nommés par le Préfet (art. 20) ;

γ) Le Conseil général, dans chaque département, délibère, après avis du conseil d'hygiène départemental, sur l'organisation du service de l'hygiène publique dans le département, notamment sur la division du département en *circonscriptions sanitaires* pourvues chacune d'une *commission sanitaire*, composée de 5 à 7 membres pris dans la circonscription et comprenant nécessairement un conseiller général élu par ses collègues, un médecin, un architecte et un vétérinaire (art. 20);

δ) Dans les villes de 20.000 habitants et au-dessus, et dans des communes d'au moins 2.000 habitants qui sont le siège d'un établissement thermal, il sera institué un *bureau municipal* d'hygiène, chargé sous l'autorité du maire, de l'application de la loi.

La ville de Paris est soumise à une organisation spéciale : les services sont répartis entre le Préfet de la Seine, assisté d'une commission des logements insalubres et le Préfet de police, assisté par le conseil d'hygiène et de salubrité de la Seine, remplaçant le conseil départemental d'hygiène et par des commissions d'hygiène ayant les attributions des commissions sanitaires.

Digitized by Google

Digitized by Google

TABLEAUX SYNOPTIQUES

SERVANT DE

MEMENTO[1]

(1) Les astérisques indiquent les matières les plus importantes pour l'examen.

Digitized by Google

Notions sommaires de droit constitutionnel.

Le droit constitutionnel a principalement pour objet de déterminer la constitutio l'Etat, la forme de son gouvernement, les conditions d'exercice de la souverain l'organisation, les attributions des grands pouvoirs publics et leurs rapp entre eux.

Les lois constitutionnelles sont l'œuvre du pouvoir *constituant;* celui-ci a été ex par l'Assemblée nationale qui a voté, en 1875 : 1° la loi sur le Sénat (24 févri 2° la loi sur les pouvoirs publics (25 février); 3° la loi sur les rapports des p voirs publics (16 juillet).

Ces trois lois ne peuvent être *révisées* que par le Sénat et la Chambre des dépu réunis en assemblée nationale, à Versailles.

Les pouvoirs *constitués* sont : 1° le pouvoir législatif ; 2° le pouvoir exécutif.

Pouvoir législatif.

Il est exercé par la Chambre des députés et le Sénat, sur l'*initiative :* soit du sident de la République (projet), soit des membres de l'une ou de l'autre Cham (proposition), — *discussion* et *vote* réservés aux deux Chambres, qui exami successivement le projet ou la proposition qui doivent s'accorder sur la réda définitive. — Toutefois, les projets de lois de finances doivent être présentés bord à la Chambre des députés et votés par elle.

Chambre des députés : nommée par le suffrage universel — en 1875, au scrutin i viduel, par arrondissement; — en 1885, au scrutin de liste, par departem comme déjà en 1871 ; — depuis 1889, au scrutin individuel, par arrondissement Elus pour 4 ans. — Conditions d'éligibilité : électeurs âgés de 25 ans, n'étant dans un cas d'incapacité ou d'incompatibilité prévu par la loi — et à la condit par le candidat, de déclarer à la préfecture la circonscription dans laquelle i présente, les candidatures multiples étant interdites (L. 17 juillet 1889).

Sénat : se compose de 300 membres, — autrefois 75 inamovibles nommés par l' semblée nationale de 1875 et, plus tard, par le Sénat, et 225 élus par les dé tements et les colonies. — Depuis la loi de révision de 1884 : désormais tous é au scrutin de liste, par département, par un collège d'électeurs se réunissan chef-lieu du département et comprenant : 1° des électeurs de droit : les dépu conseillers généraux et d'arrondissement du département ; 2° des délégués élus chaque conseil municipal, en nombre variable, suivant l'importance du conseil Elus pour 9 ans et renouvelables par tiers tous les 3 ans. — Conditions d'é bilité : être français, âgés de 40 ans et avoir la jouissance des droits civils et litiques.

Règles communes aux deux Chambres.

Se réunissent, chaque année, le second mardi de janvier. — S sion annuelle de cinq mois au moins, commençant et finissan même temps. — Président de la République peut les convoq extraordinairement et les ajourner, et il clôture leur session. Séances publiques, à moins qu'elles ne se forment en co secret. — Chacune d'elles nomme son bureau, fait son règlem et vérifie les pouvoirs de ses membres. — Inéligibilité des me bres des familles ayant régné sur la France ; mêmes incompat lités parlementaires, mandat impératif nul. — Même indemnit leurs membres. — Même immunité pour leurs opinions et vo — Mêmes garanties en matière criminelle et correctionnelle p dant la durée de la session, c'est-à-dire ni poursuite, ni arr tation sans l'autorisation de la Chambre, si ce n'est en cas flagrant délit. — Le Président de la République communiq avec elles par des messages lus par le ministre. — Tous les m nistres ont leur entrée dans l'une ou l'autre Chambre. — L deux Chambres, à la majorité absolue des voix, peuvent d clarer qu'il y a lieu à la révision des lois constitutionnelles en cas d'accord, elles se réunissent en assemblée nationale.

Digitized by Google

Règles spéciales au Sénat.	Le Sénat ne peut être dissous. — C'est sur son avis conforme que le Président de la République peut dissoudre la Chambre des députés. — Quand les Chambres se réunissent en assemblée nationale, pour la révision de la constitution ou la nomination du Président de la République, c'est le bureau du Sénat qui forme le bureau de l'Assemblée nationale. — Le Sénat peut être constitué en cour de justice pour juger le Président de la République ou les ministres et pour connaître des attentats contre la sûreté de l'Etat. — Il peut siéger, sans que la Chambre des députés soit en session : 1° dans le cas où la Chambre serait dissoute au moment de la vacance de la présidence; 2° dans le cas où il est réuni en cour de justice.
Règles spéciales à la Chambre des députés.	Les lois de finances doivent d'abord lui être présentées et doivent être votées par elle avant d'être soumises au Sénat. — La Chambre des députés a seule le droit de mettre en *accusation* le Président de la République et les ministres.

Pouvoir exécutif.

Le pouvoir exécutif est confié au Président de la République. Il l'exerce par lui-même ou par les diverses autorités qui relèvent de lui.

Diverses branches du pouvoir exécutif.	1° L'autorité *gouvernementale,* qui se concentre en la personne du Président de la République et des ministres, chargés de veiller aux intérêts d'ordre politique et d'assurer la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat; 2° L'autorité *administrative,* qui comprend l'ensemble des divers organes de l'administration, chargés de l'application des lois d'intérêt général ou collectif; 3° L'autorité *judiciaire,* qui comprend spécialement l'ensemble des tribunaux de l'ordre judiciaire, ayant pour mission d'appliquer les lois d'intérêt privé ou d'ordre pénal.

DROIT ADMINISTRATIF.

Le droit administratif est cette partie du droit public interne qui régit les rapports des particuliers avec l'autorité administrative chargée d'appliquer les lois d'intérêt général qui en sont l'objet.

Division des autorités administratives.	1° Au point de vue de leur rôle et de la nature de leurs fonctions, on distingue les agents, les conseils, les juges, composant : l'administration *active, délibérative et consultative, contentieuse;* 2° Au point de vue de leur compétence territoriale et de l'étendue des besoins et des intérêts collectifs à satisfaire, on distingue les autorités composant : l'administration *centrale, départementale, communale.*

L'administration active se manifeste : 1° par des actes *spéciaux* ou *individuels* qui constituent les actes administratifs proprement dits; 2° par des actes *généraux* et *réglementaires,* qui sont le complément de la loi, — les uns et les autres, étant des actes d'autorité et de commandement émanés de la puissance publique; 3° par des actes de *gestion,* dans lesquels l'administration intervient comme partie contractante. — Intérêt de la distinction au point de vue des voies de recours (p. 512, 514).

Divisions du Résumé.	4 parties : I. Autorités administratives. — II. Personnes morales de droit administratif. — III. Matières administratives du programme. — IV. Notions générales sur le contentieux administratif, la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire, civil et ecclésiastique.

Digitized by Google

Première partie. AUTORITÉS ADMINISTRATIVES.

I. ADMINISTRATION CENTRALE.

Les autorités composant l'administration centrale sont : le Président de la Ré blique, — les Ministres, — le Conseil d'Etat, — la Cour des comptes.
Le Tribunal des conflits est une juridiction tant judiciaire qu'administrative. — Haute-Cour de justice est une juridiction d'ordre constitutionnel et politique.

Président de la République.

Nommé par le Sénat et la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale Pour 7 ans, avec rééligibilité (L. 25 février 1875).
Inéligibles : les membres des familles ayant régné en France (L. 1884).

Attributions. — (Lois constitutionnelles : 24 et 25 février et 16 juillet 1875.)

Au point de vue du pouvoir *législatif* ou même *constituant.*	Initiative des lois, concurremment avec les Députés et S teurs; — et droit d'intervenir dans la discussion par l'inter diaire d'un ministre on d'un commissaire du gouvernement même par un message; Droit de demander une nouvelle délibération dans le délai d promulgation; Droit de provoquer une délibération des Chambres pour la r sion des lois constitutionnelles;
Au point de vue du pouvoir *exécutif.*	* Promulgation des lois votées par les Chambres; * Décrets nécessaires pour en assurer l'exécution. Spécialement droit de faire grâce — dispose de la force armée préside aux solennités nationales — représente la France, à-vis des nations étrangères, dont les envoyés ou ambassade sont accrédités auprès de lui — négocie et ratifie les trait sauf approbation par les Chambres — clôture la session Chambres, les convoque extraordinairement, les ajourne — d sout, au besoin, la Chambre des députés, sur l'avis confor du Sénat. (Ce sont là surtout des actes de gouvernement.)

** Division des actes relevant du Pouvoir exécutif.

1° Actes de l'ordre gouvernemental et politique; — actes concernant l'administ tion proprement dite;
2° Décrets généraux et réglementaires; — décrets spéciaux et individuels.

Décrets généraux et réglementres, complément de la loi.	1° Décrets simples pouvant être rendus sur le simple *rapport* d' ministre, ex. : D. 31 mai 1862 sur la comptabilité publique; 2° Règlements d'administration publique, nécessairement délib rés en Conseil d'Etat; ex. : taxe des frais et police *des trib* naux (1042 C. pr.) et dans tous les cas où la loi dit : Il sera f un règlement d'administration publique pour l'exécution de présente loi. Les premiers ont pour sanction l'art. 471 n° 15 C. p. — L seconds pourraient avoir pour sanction une autre peine, si législateur, à cet égard, avait fait une délégation spéciale.
Décrets spéciaux et individuels, actes administratifs proprement dits.	1° Décrets simples, sur le rapport d'un ministre, ex.: ceux nomma des fonctionnaires, accordant une pension, une naturalisatio 2° Décrets rendus en la *forme* des règlements d'administratio publique, c'est-à-dire en Conseil d'Etat, ex.: concession de mine de desséchement de marais, d'octroi dans une commune. — Il diffèrent des règlements d'administration publique, en ce qu'i n'ont pas la sanction pénale de l'art. 471 n° 15 et au point de vu du recours contentieux devant le Conseil d'Etat qui peut avoi lieu, non seulement pour excès de pouvoir, mais même pou toute violation de droit, résultant soit de la loi, soit d'un contrat

Digitized by Google

Voies de recours contre les décrets.	Les actes de l'ordre *gouvernemental* et politique peuvent donner lieu à des interpellations ou pétitions devant les Chambres ou à un recours gracieux devant le chef de l'Etat; mais ils ne sont *pas susceptibles d'un recours contentieux* devant le Conseil d'Etat, ni par voie de réformation, ni par voie d'annulation pour excès de pouvoir. Quant aux décrets de l'ordre administratif, les D. généraux et réglementaires ne peuvent donner lieu à un recours contentieux devant le Conseil d'Etat que pour *excès de pouvoir* et sauf une controverse pour les règlements d'administration publique; — les décrets spéciaux ou individuels peuvent donner lieu à un recours *contentieux :* non seulement pour excès de pouvoirs, mais, au fond, pour violation d'un *droit* ou à l'occasion d'une difficulté d'*interprétation* sur laquelle statue le Conseil d'Etat, avec pouvoir propre, depuis 1872. — Il y a, en outre, contre les décrets en Conseil d'Etat un recours d'une nature *mixte*, qui est un recours gracieux en révision, tendant à obtenir un nouveau décret en Conseil d'Etat (V. p. 19-21).

Ministres.

Ils ont : 1° un pouvoir propre et 2° contresignent les décrets du chef du pouvoir exécutif (ministres, secrétaires d'Etat).

Organisation.

Sous l'Assemblée constituante : 6 ministères — actuellement 11 ministères. En principe peuvent être créés ou modifiés par décret en Conseil d'Etat, sauf l'intervention des Chambres pour les crédits. — Ministres nommés et révoqués par le chef du pouvoir exécutif. — Tous sont à portefeuille. — Peuvent être députés ou sénateurs. — Se réunissent, au besoin, en *conseil* et quelquefois d'une manière obligatoire (p. 24). — Sont *solidairement* responsables, devant les Chambres, de la *politique générale* du Gouvernement et *individuellement* de leurs actes *personnels*. — En dehors de cette responsabilité politique, il y a aussi la responsabilité pénale pour crimes dans l'exercice de leurs fonctions. Mais *quid* d'une responsabilité civile?

Attributions.

I. Administratives. Ils procurent l'exécution des lois et de tous les actes du pouvoir exécutif. A l'égard des agents qui leur sont subordonnés, ils ont : 1° un droit d'*autorité* qui se manifeste par des *ordres* ou des *instructions* ou *circulaires;* 2° un droit de *contrôle* qui leur permet, par des décisions ou *arrêtés*, d'annuler ou réformer les actes de leurs subordonnés. A l'égard des citoyens : ils sont les représentants légaux de l'Etat, passent les marchés de fournitures intéressant leur ministère, font acquitter les dépenses, représentent l'Etat dans les procès administratifs devant le Conseil d'Etat.

Ont-ils le pouvoir réglementaire? Controverse. En principe, non (p. 29).

Voies de recours.	1° Recours gracieux, en rétractation, devant le ministre. 2° Recours contentieux, au fond, devant le Conseil d'Etat, pour violation d'un droit; ou recours en *annulation*, mais seulement pour *incompétence* et *excès de pouvoirs*.

II. Contentieuses. Certains textes attribuent compétence aux ministres pour statuer sur le contentieux de certaines élections, notamment au Conseil de l'Instruction publique et aux Conseils académiques (D. 17 mars 1880).

En dehors des cas où un texte leur attribue compétence, ont-ils un droit de juridiction et dans quels cas? sont-ils même juges de droit commun? D'après une doctrine nouvelle, les ministres ne seraient vraiment juges que pour certaines élections et ce serait le Conseil d'Etat qui serait le juge de droit commun (voir p. 526-530.)

Voies de recours.	Opposition devant le ministre, en cas de décision par défaut; Tierce-opposition, de la part des tiers qui seraient lésés; Appel au Conseil d'Etat pour simple mal jugé (3 mois).

Règles spéciales de procédure applicables même aux affaires administratives : D. 2 novembre 1864 (p. 31).

Conseil d'État.

Notions historiques.

Le Conseil d'Etat actuel a son origine dans la Constitution du 22 frimaire an V qui établissait le Consulat.

Sous le Consulat : 5 sections. — Délibération en section et en assemblée général — Service ordinaire et service extraordinaire. — Attributions : législatives, ministratives et contentieuses. — Pouvoir important en matière législative; il ét chargé de la rédaction, de la discussion et de l'interprétation des lois. — Da tous les cas, simple avis.

Sous l'Empire : Deux décrets à signaler : 11 juin et 22 juillet 1806; l'un créant Commission du contentieux, les maîtres des requêtes et les avocats au Conse l'autre, établissant un règlement de procédure, en matière contentieuse, enc en vigueur.

Sous la royauté de 1814 et de 1830, le Conseil d'Etat perd sa puissance législati par suite de la responsabilité ministérielle et de la prépondérance des ministre — En 1845, loi sur le Conseil d'Etat pour lui donner un caractère légal et con titutionnel.

Sous la République de 1848 (loi du 3 mars 1849) : Nomination des conseillers d' tat par le pouvoir *législatif*. — Plus de voix délibérative aux ministres. — Su pression du service extraordinaire. — Avis nécessaire sur les projets de loi gouvernement. — Pouvoir propre, en matière *contentieuse*, appartenant à la se section du contentieux, et institution du Tribunal des conflits, chargé de statu sur les conflits d'attribution entre l'autorité administrative et l'autorité judiciair

Sous le second Empire, après 1852, retour à la Constitution de l'an VIII; — Pl de pouvoir propre en matière contentieuse, mais assemblée *spéciale* délibérant contentieux. — Suppression du Tribunal des conflits.

Organisation actuelle.

* (L. 24 mai 1872 modif. par L. 13 juillet 1879 et L 13 avril 190.).

Composition du conseil d'Etat.

32 cons. d'Etat en service *ordinaire* : nommés et révoqués par décret en *conseil d ministres*. — 30 ans. — Siègent dans les sections et dans les assemblées.

19 cons. d'Etat en service *extraordinaire*, nommés et révoqués par décret. — Conservent leur titre tant qu'ils appartiennent à l'administration active. — 30 an — Pas de traitement et ne peuvent siéger à la section du contentieux.

32 *maîtres des requêtes* : nommés et révoqués par décret. — 27 ans. — Font de rapports avec voix délibérative ou donnent des conclusions en matière conten tieuse.

40 *auditeurs* : 18 de 1re classe et 22 de 2e classe.

Différences entre ces deux classes.
- 1° Pour la 2e classe : concours de 21 à 26 ans. — Pour la 1re nominations par décret avant 33 ans.
- 2° 2e classe en fonctions pendant 8 ans, sauf, après 4 ans, à être appelé à certaines fonctions et pas de traitement, si ce n'es depuis 1880, après une année.

Les uns et les autres révocables par décret, préparent les rapports.

1 *Secrétaire général*, nommé et révoqué par décret. — Ministres ont rang et séance à l'assemblée générale. — Garde des sceaux Président du Conseil d'Etat; Vice-Président, nommé par décret, parmi les conseillers d'Etat en service ordinaire.

* *Division* en 5 sections, dont 4 pour les affaires législatives et administratives et 1 pour les affaires contentieuses (L. 13 juillet 1879).

Digitized by Google

Attributions.

gislatives.	Simple avis, toujours facultatif : 1° Sur les projets d'initiative parlementaire, qui lui sont renvoyés par les Chambres ; 2° Sur les projets de lois du gouvernement, renvoyés par décret ; — Soutien de la discussion devant les Chambres, si le gouvernement l'ordonne.
d ministratives.	Simple avis, mais nécessaire (sous peine d'excès de pouvoirs) : 1° Sur les règlements d'administration publique ; 2° Sur les décrets qui doivent être rendus dans la forme des règlements. Simple avis, mais facultatif : Sur les projets de décrets et sur les questions soumises par le Président de la République et par les ministres.
Contentieuses.	Les attributions contentieuses sont remarquables à trois titres : 1° Le Conseil d'Etat a un pouvoir propre. — Il rend des décisions souveraines et exécutoires, de véritables arrêts ; 2° Il délibère, en général, en assemblée *spéciale ;* 3° Il procède avec la triple garantie de la publicité des audiences, de la plaidoirie des avocats et des conclusions du ministère public.
point de vue de ses attributions contentieuses, le Conseil d'Etat joue un triple ôle. Il statue :	
omme tribunal de *cassation.*	Sur les conflits de *juridictions* administratives (pourvois en règlement de juges) ; Sur les recours en *cassation* pour *incompétence et excès de pouvoir* contre les décisions des juridictions administratives ayant statué en *dernier ressort :* Cour des comptes, conseils de révision, conseil supérieur de l'instruction publique et même sur les recours en cassation contre ces mêmes décisions, s'ils sont fondés sur la *violation de la loi,* mais pourvu que la loi l'ait expressément dit, comme elle l'a fait pour la Cour des comptes (L. 1807, voir p. 77) et les conseils de révision (L. 15 juillet 1889), mais non contre les décisions du conseil supérieur de l'instruction publique, parce que la loi ne l'a pas dit. Au surplus, il faut observer que le recours pour *excès de pouvoir* est général et s'applique à tous les *actes* des *diverses* autorités administratives, même de l'administration active ou délibérative (art. 9 L. 24 mai 1872). Dans ce cas, on l'appelle spécialement recours en *annulation ;* et le Conseil d'Etat statue alors comme tribunal de premier et dernier ressort, d'autant plus que le recours peut être formé directement *omisso medio.* — Dans tous les cas, le recours, soit en cassation, soit en annulation, est dispensé de la constitution d'un avocat au Conseil (Voir p. 49 et 518).
Comme tribunal d'*appel.*	Sur les recours contre les décisions qui n'ont pas été rendues en dernier ressort, et pour simple mal jugé, contre : les arrêtés des Conseils de préfecture — ou ceux des ministres ayant statué comme juges, — contre les arrêtés des conseils du contentieux des colonies — et les décisions des commissions de plus-value.
Comme tribunal de *premier et dernier ressort.*	Sur les demandes en annulation d'actes non juridictionnels pour *excès de pouvoir* — sur les recours contre les décrets spéciaux du Président de la République, qui violent un droit, et sur les demandes en interprétation de ces décrets. — Sur les contestations relatives aux élections des *Conseils généraux.* — Et dans une foule d'autres cas, si l'on admet que le Conseil d'Etat est le juge de *droit commun* en matière administrative. (V. p. 51 et 528).

Digitized by Google

Divers modes de délibération.

Le Conseil d'Etat, suivant la nature ou l'importance de ses attributions, délib tantôt en section, tantôt en assemblée générale, après examen de la section co pétente, tantôt en assemblée spéciale du contentieux.

En matière législative. Examen préparatoire en section; ensuite délibération définitive assemblée *générale*.

En matière administrative. Tantôt délibération définitive en *section;* tantôt délibération déf tive en assemblée *générale*, après examen de la section com tente, notamment pour les règlements d'administration publi et les décrets qui doivent être rendus dans ladite forme (en ou certaines affaires énumérées dans le règlement du 2 août 18 modifié en 1886).

En matière contentieuse. En matière contentieuse, le mode de délibération a varié et il des règles particulières de procédure.

1° Mode de délibération. Historique.

1° De l'an VIII à 1806 : pas de règles spéciales ; d'abord sect à laquelle l'affaire se rapportait, ensuite assemblée générale;
2° En 1806 : deux décrets, l'un du 11 juin : commission du co tentieux, maîtres des requêtes, avocats au Conseil; l'autre 22 juillet : règlement de procédure encore en vigueur;
3° De 1831 à 1849 : en 1831 : publicité, plaidoirie, *ministère* p blic;
4° De 1849 à 1852 : *seule* section du contentieux statuait et av pouvoir *propre;*
5° De 1852 à 1872 : assemblée *spéciale* délibérant au contentieu et simple *avis*, comme avant 1849.

** Depuis 1872 : *assemblée spéciale* délibérant au contentieux composée *(L. 1879)* : 1° d vice-Président du Conseil d'Etat; 2° de la section du contentieux qui est soumis à des règles spéciales (Voir p. 59); 3° de 8 cons. d'Etat en service ordinaire, pr dans les 4 autres sections; — pouvoir *propre*, comme en 1849.

2° Règles de procédure. — Règlement du 22 juillet 1806.

* *Demande :* 1° entre parties privées : dépôt d'une requête signé d'un avocat au Conseil (dispenses d'avocat : impôts directs élections, excès de pouvoirs, pensions, etc., p. 61), — ordon nance de soit communiqué, — signification de la requête et d l'ordonnance au défendeur qui constitue avocat et fournit se défenses; 2° entre l'Etat et une partie privée : rapport du mi nistre; pas d'ordonnance de soit communiqué.

Le délai ordinaire du recours est de 2 mois (L. 13 avril 1900); par exception 1 mois pour les élections municipales.

En principe, le recours n'est *pas suspensif*, sauf sursis par le Conseil d'Etat ou caution exigée par le Conseil de préfecture.

Instruction : écrite, — par la section du contentieux et rapport écrit.

* *Jugement :* par l'*assemblée spéciale*, avec publicité, plaidoirie, ministère public; ou par la *section*, s'il n'y a pas d'avocat. *En fait*, celle-ci ne juge qu'en matière d'impôts directs et d'élections. En 1888, création d'une section temporaire. Pour ces 2 sortes d'affaires, la section, même temporaire, peut juger en audience publique, quand il y a constitution d'avocat (L. 1888).

La section du contentieux et la section temporaire ont été divisées en deux sous-sections (L. 13 avril et 17 juillet 1900).

Voies de recours : opposition en cas de defaut, — révision en cas de pièces fausses ou d'omission des formalités substantielles, dans les 2 mois, — tierce-opposition, de la part des tiers.

Digitized by Google

Cour des comptes

(Loi 16 septembre 1807.)

* *Notions générales sur la comptabilité publique.*

décret du 31 mai 1862 contient un règlement général sur la comptabilité publique. Il comprend deux parties : la première, sur la comptabilité des *deniers publics*, divisée en cinq titres; la deuxième, sur la comptabilité des *matières* appartenant à l'Etat, formant le sixième et dernier titre.

comptabilité des *deniers publics* comprend les titres ayant pour objet :

des dispositions générales; 2° la comptabilité législative (loi annuelle de finances et loi des comptes ou du règlement définitif du budget de l'Etat); 3° la comptabilité administrative comprenant les actes émanés des ordonnateurs et des comptables entre la loi de finances et la loi des comptes; 4° la comptabilité judiciaire et le contrôle de la Cour des comptes; 5° la comptabilité spéciale des départements, communes et établissements publics.

principe dominant de la comptabilité publique, c'est la séparation absolue entre l'*ordonnateur* et le *comptable* dont les fonctions sont incompatibles.

ordonnateur est celui qui fait emploi des crédits et donne l'ordre de payer par des ordonnances ou mandats de paiement (ministres — préfets, maires).

comptable est celui qui manie les fonds, encaisse ou paie.

ordonnateur rend des comptes d'administration à l'autorité qui lui a ouvert un crédit (chambres, conseil général ou municipal).

comptable rend des comptes de gestion soit à s-s supérieurs, soit au Conseil de préfecture ou à la Cour des comptes.

Organisation de la Cour des comptes.

Elle comprend : 1 Premier Président — 3 Présidents de chambre — 18 Conseillers maîtres — 86 Référendaires (26 de 1re classe et 60 de 2e classe) — 25 auditeurs dont 15 de 1re classe — 1 Procureur général, assisté d'un avocat général pris parmi les cons. référ. de 1re classe — 1 greffier en chef et des commis-greffiers.

Elle est divisée en *trois chambres :* 1° Recettes publiques; 2° Dépenses publiques; 3° Recettes et dépenses des communes et établissements publics. En fait, les affaires sont réparties par certaines catégories de comptables ou suivant l'ordre alphabétique des départements.

** *Attributions*

1° De juridiction sur les comptables en *deniers;* même sur les comptables *occultes* (voir page 76).

Compétente :
- 1° En général en premier et en dernier ressort;
- 2° En dernier ressort seulement : sur les comptes des communes et établissements publics dont le revenu n'excède pas 30,000 fr. et qui ont été jugés d'abord par le Conseil de préfecture. — *Pas de publicité.*

Les *arrêts* déclarent le comptable : *quitte*, en *avance*, en *débet*.

Voies de recours.
- 1° Révision devant la même chambre de la Cour (en cas d'erreur, faux, double emploi).
- 2° Recours en cassation devant le C. d'État pour excès de pouvoir, incompétence, violation des formes ou de la *loi* (voir p. 77 note). En cas de cassation, renvoi devant une *autre* chambre de la Cour des comptes.

2° De contrôle : 1° sur les ordonnateurs; 2° en général, sur les comptables en matières.

Deux déclarations générales de conformité en audience solennelle et *publique* et rapport au Chef du pouvoir exécutif; le tout communiqué aux Chambres.

Google

Distinguer *trois grandes périodes* historiques sur l'administration départementale e communale, depuis l'Assemblée constituante.

1. Assemblée constituante.

Principe électif.

Département.	*Conseil général* (administration délibérative); *Directoire* (administration active et contentieuse); *Procureur général syndic* (agent d'exécution).
District.	*Conseil de district* (administration délibérative); *Directoire de district* (administration active et contentieuse); *Procureur syndic* (agent d'exécution).
Commune.	*Maire et officiers municipaux* (corps municipal); *Conseil général* de la commune (corps municipal et notables); *Procureur* de la commune.

2. Constitution de l'an III.

Principe électif.

Département.	*Administration centrale*, cumulant la délibération et l'action; *Commissaire du département* (nommé par le Directoire exécutif).

District supprimé et remplacé par des *municipalités de canton*.

Commune.	1. Au-dessous de 5,000 habitants : *agent municipal* et adjoint, mai délibération confiée à l'administration du canton composée de agents municipaux; 2. De 5,000 habitants à 100,000 habitants : administration municipale *distincte* de l'administration du canton; 3. Au-dessus de 100,000 habitants, *trois administrations* municipales *distinctes* de l'administration du canton.

** 3. Loi du 28 pluviôse an VIII.

Loi fondamentale sur l'organisation départementale et communale, fondée sur l maxime : *Agir* est le fait d'un seul, *délibérer* est le fait de plusieurs.

Nomination par le pouvoir exécutif. — Période d'autorité et de centralisation.

Département.	*Préfet* (administration active); *Conseil général* (administration délibérative); *Conseil de préfecture* (administration contentieuse).
Arrondissement.	*Sous-préfet* (administration active); *Conseil d'arrondissement* (administration délibérative).
Commune.	*Maire et adjoints* (administration active); *Conseil municipal* (administration délibérative).

Le principe *électif* est introduit, en 1831, pour les Conseils municipaux et, en 1833, pour les Conseils généraux et d'arrondissement.

Il est élargi en 1848 par l'institution du suffrage universel. — En 1852 le pouvoir exécutif s'était réservé la nomination des Présidents, vice-Présidents et Secrétaires des Conseils généraux et d'arrondissement et le droit de nomination des maires et adjoints, même en dehors du Conseil municipal.

Les lois de 1871, sur les Conseils généraux, et de 1884, sur l'organisation municipale, ont restitué aux divers Conseils le droit d'élire, parmi leurs membres, leurs Président, vice-Président et Secrétaire, et les maires et adjoints (V. p. 84); en outre, ont introduit ou complété un système de décentralisation au profit des Conseils généraux et municipaux, en leur accordant un pouvoir de décision propre dans une foule de cas.

Digitized by Google

DÉPARTEMENT.

onde unité administrative ayant ses autorités propres, formant une circonscription administrative et, en outre, une personne morale.

Autorités administratives résidant au chef-lieu du département.	Préfet, représentant l'administration active. Conseil général et Commission départementale, créée en 1871, représentant l'administration délibérative et consultative. Conseil de préfecture, représentant surtout l'administration contentieuse.

Préfet.

Organisation.

ois classes de préfectures. — Préfet nommé et révoqué par le Chef du pouvoir exécutif. — Chef de l'administration active dans le département. — Correspond avec tous les ministres. — Peut déléguer ses fonctions au secrétaire général ou à un conseiller de préfecture; sauf approbation par le ministre de l'Intérieur, s'il sort de son département. — S'il n'y a pas de délégation, est remplacé par le plus ancien conseiller de préfecture.

Attributions.

Administratives, augmentées par le *décret-loi* du 25 mars 1852 et le *décret* du 13 avril 1861 sur la décentralisation (ou plutôt la déconcentration) (V. p. 88).

s décrets ont accordé au préfet un pouvoir de décision propre dans une foule de cas où, autrefois, il fallait recourir au pouvoir central.

s affaires décentralisées sont indiquées dans quatre tableaux A, B, C, D.

ableau A relatif aux affaires ressortissant au ministère de l'Intérieur.

ableau B relatif aux affaires ressortissant aux ministères de l'Agriculture et du Commerce.

ableau C relatif aux affaires ressortissant au ministère des Finances.

ableau D relatif aux affaires ressortissant au ministère des Travaux publics.

our le premier tableau, la décentralisation est la règle, sauf exceptions;

our les autres tableaux, la décentralisation est l'exception.

e ministre compétent peut annuler les arrêtés du préfet, soit d'office, pour violation des lois et règlements, soit sur la réclamation des intéressés pour toute autre cause.

e préfet peut être considéré (L. 10 août 1871) comme étant :

° Agent du pouvoir central, représentant du pouvoir exécutif dans le département;

° Représentant du département, chargé de l'*instruction* des affaires du département et de l'*exécution* des décisions du Conseil général et de la Commission départementale.

Deux sortes d'arrêtés.	1° Généraux et réglementaires — mais pas en matière de police municipale; 2° Arrêtés spéciaux ou individuels, tantôt seul, tantôt après l'avis du Conseil de préfecture.
Voies de recours.	Recours en rétractation, devant le préfet. Recours au ministre compétent, son supérieur hiérarchique. Recours au Conseil d'Etat par la voie contentieuse : 1° pour violation d'un droit, et même en cas de refus d'autoriser un établissement dangereux ou incommode de 1re ou 2e classe; 2° En annulation pour *excès de pouvoir* : soit contre un arrêté général et réglementaire, soit contre un arrêté spécial ou individuel, par ex. : refus d'alignement.

Digitized by Google

Conseil général (Loi 10 août 1871).

Organisation.

(Autrefois : Lois 22 juin 1833, 3 juillet 1848, 7 juillet 1852.)
*** Actuellement : Loi du 10 août 1871.**

Formation. **Autant de membres que de cantons dans le département. — Elus pa suffrage universel dans chaque commune.**

Conditions d'éligibilité : **1° inscription sur une liste d'électeurs; 2° 25 ans; 3° do cilié dans le département, ou être inscrit ou justifier qu'on devait être inscrit rôle des contributions directes au 1er janvier, ou avoir hérité depuis d'une p priété foncière, sans que le nombre des non domiciliés puisse dépasser le qu — N'être pas dans un cas d'incapacité ou d'incompatibilité prévu par la loi. Elus pour 6 ans, renouvelables par moitié tous les 3 ans.**

** ***Contentieux des élections :*** **Autrefois compétence du Conseil de préfecture, s appel au Conseil d'Etat — en 1871 droit de statuer conféré au Conseil général; depuis la loi de 1875, Conseil d'Etat statue en 1er et dernier ressort, sauf renv devant les tribunaux civils, des questions préjudicielles relatives à l'incapaci légale de l'élu (nationalité, âge, domicile). La nullité de l'élection peut être dema dée par tout électeur, candidat, ou membre du Conseil général; — et même p le Préfet, mais seulement pour inobservation des conditions et formalités prévu par la loi (V. p. 99-101).**

* ***Sessions :*** **deux sessions *ordinaires* annuelles : l'une, le 1er lundi qui suit le 1 août, la plus importante; l'autre, le 2me lundi qui suit le jour de Pâques; — sa préjudice de sessions extraordinaires. — Président, vice-Président et Secrétair nommés par le Conseil général. — Publicité des séances. — Compte-rendu offici à la disposition des journaux. — Communication et copie des procès-verbau à tout contribuable.**

Tous actes ou délibérations sur des *objets non compris* dans ses attributions : nul — nullité prononcée par décret en Conseil d'Etat :

Toute délibération *hors des réunions légales :* nulle; — nullité prononcée par le Préf chargé de déclarer la réunion illégale.

* ***Dissolution :*** **par le Chef du pouvoir exécutif. Pendant la session des Chambre obligation de leur en rendre compte et une loi fixe la date des nouvelles election Dans l'intervalle des sessions, la dissolution, spéciale à un Conseil, doit êt motivée et en même temps convocation pour le 4me dimanche qui suit.**

Attributions.

(Autrefois : Loi 10 mai 1838, D. 25 mars 1852, Loi 18 juillet 1866.)
*** Actuellement : Loi du 10 août 1871.**

Au point de vue de la *nature de sa mission :* 1° Délégué du Pouvoir législati 2° Contrôleur de l'administration du Préfet, notamment pour l'apurement de se comptes; 3° Représentant légal du département, considéré comme personne m rale; 4° Contrôleur de l'administration financière des communes; 5° Conseil d l'administration centrale ou locale; 6° Chargé d'attributions politiques, en cas d dissolution illégale des Chambres (L. 1872) (Ducrocq).

Au point de vue de l'*étendue des intérêts* sur lesquels il délibère : 1° Intérêts dépa tementaux; 2° Intérêts généraux; 3° Intérêts communaux (Aucoc, Henry Miche Simonet).

Au point de vue de l'*autorité de ses actes :* c'est le point de vue de la loi de 1871

Digitized by Google

I Délibérations exécutoires r elles-mêmes sans approbation expresse.	1° Les unes, immédiatement exécutoires : répartition des impôts directs entre les arrondissements; — vote des centimes additionnels départementaux et de certains emprunts; — fixation du maximum des centimes extraordinaires communaux (délégué du pouvoir législatif). 2° D'autres, exécutoires si, dans un certain délai, il n'y a pas eu *annulation* (notamment 26 cas énumérés dans l'art. 46 et qui ont développé le principe de la décentralisation, inauguré en 1866). 3° D'autres, exécutoires si, dans un certain délai, il n'y a pas eu *suspension* (art. 48), sorte de *veto* par le pouvoir exécutif.

Différences entre l'annulation et la suspension (p. 113) :

L'annulation n'a lieu que pour excès de pouvoirs, violation de la loi ou d'un règlement. — Pour la suspension pas de cause spéciale; mais doit être motivée.

L'annulation est prononcée par un décret en Conseil d'Etat. — La suspension a lieu par un simple décret.

L'annulation doit être demandée par le Préfet dans les 20 jours de la clôture de la session et prononcée dans le délai de 2 mois, après notification du recours du Préfet au Président du Conseil général. — La suspension doit être prononcée dans les trois mois de la clôture de la session (art. 47 et 49 L. 1871).

II Délibérations exécutoires après approbation.	Centimes extraordinaires au delà du maximum fixé annuellement par la loi de finances (D. en Conseil d'Etat : L. 12 juillet 1398). Emprunt remboursable dans un délai excédant 30 ans (Décret en Conseil d'Etat : L. 12 juillet 1898). Acceptation de dons et legs, s'il y a réclamation de la famille (Décret en Conseil d'Etat : L. 1871). Budget : Approbation par le Chef du pouvoir exécutif.

II. Avis, réclamations et vœux . Avis : notamment pour les changements à la circonscription du territoire. — Réclamations pour tout ce qui intéresse le département, et vœux, même dans l'intérêt général; mais vœux *politiques interdits*. — Pour les réclamations et les vœux, le Conseil a l'initiative et les transmet directement au Ministre.

Réunion, au besoin, de plusieurs Conseils généraux pour les intérêts de plusieurs départements, dans des conférences *interdépartementales* (p. 123). — Et même de délégués de tous les Conseils, en cas de dissolution *illégale* des Chambres (Loi Trévenneuc du 15 février 1872, p. 116).

Commission départementale (créée par la loi du 10 août 1871).

Organisation.

4-7 Membres choisis par le Conseil général et dans son sein. Réunion au moins une fois par mois. Elit son secrétaire et même son président (L. 1899). — Siège à la préfecture.

Attributions.

1° Prend des décisions : soit en vertu d'une délégation du Conseil général — soit en vertu de la loi : tantôt définitives; tantôt sauf recours au Conseil général, ou même au Conseil d'Etat, statuant au contentieux, pour excès de pouvoir, violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique (V. p. 121);

2° Contrôle les actes du Préfet pour les mandats de paiement qu'il a délivrés — vérifie les archives et le mobilier du département;

3° Donne des avis au Préfet pour les contrats à passer et pour la défense aux actions judiciaires intentées contre le département;

4° Adresse des rapports et propositions au Conseil général, notamment sur le budget proposé par le Préfet et le relevé des emprunts communaux.

Digitized by Google

*** CONSEIL DE PRÉFECTURE (créé par la loi du 28 pluviôse an VIII).

Organisation.

(Loi du 28 pluviôse an VIII et Loi du 21 juin 1865.)

Trois classes de Conseils de préfecture. — 3 ou 4 membres (9 pour la Seine, compris son Président spécial) — nommés et révoqués par le Chef du pouvoi exécutif. — Conditions de nomination (L. 1865) : 25 ans. — Licencié en droit, o 10 ans de fonctions rétribuées dans l'ordre administratif ou judiciaire, ou 10 an en qualité de membre d'un Conseil général ou maire. — Incompatibilité avec tou emploi public et l'exercice d'une profession.

— *Préfet*, Président, ou à son défaut, le vice-Président nommé par décret.

Le *Secrétaire général*, chargé de la garde des papiers et de la signature des expéd tions, remplaçant, au besoin, le Préfet en cas d'absence, est spécialement charg de remplir le rôle de *ministère public* en matière contentieuse (Voir les innovation de la loi de 1865, p. 129 note).

Attributions.

(Loi du 28 pluviôse an VIII — Lois postérieures et Loi 21 juin 1865.)

I. — Attributions contentieuses.

*** A. En vertu de la loi du 28 pluviôse an VIII.

Impôts directs.

Sur les demandes en *décharge* et en *réduction*, que l'on oppose aux demandes e remise et en modération — sur les demandes en mutation de cote — sur les ré clamations contre le classement en matière de cadastre — sur les demandes e réintégration au rôle (V. p. 474).

*** Travaux publics.

Caractères : ceux faits dans un but d'utilité publique et qui pourraient donner lie à une expropriation pour cause d'utilité publique : soit par l'État, les départements même les communes et établissements publics, soit par les associations syndicale autorisées ou les syndicats forcés (p. 131).

Modes d'exécution : Régie simple — régie intéressée (rare) — concession (Chemin d fer, tramway) — marché à l'entreprise (fréquent). Celui-ci a lieu, en principe, pa adjudication, au rabais, avec concurrence et publicité; adjudication est définitiv après approbation du Ministre ou du Préfet; si l'entrepreneur n'exécute pas se obligations, l'administration peut résilier ou réadjuger à la folle-enchère de l'entre preneur et à ses risques, ou prononcer la mise en régie.

Le Conseil de préfecture est compétent :

1° Sur les difficultés qui peuvent s'élever entre les *entrepreneurs* de travaux public et l'*administration*, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs *marché* (p. 135).

2° Sur les réclamations des particuliers qui se plaindront des *torts* et *dommages* pro cédant du fait personnel des entrepreneurs, et *à fortiori* du fait de l'administration. (Autrefois, dans le premier cas, c'était le directoire de district, et dans le deuxième cas, le directoire de département qui était compétent) (p. 136.) — Le dommage doit être direct et matériel.

Faut-il distinguer les dommages permanents des dommages temporaires? Autrefois controverse. Non (p. 137).

3° Sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains *pris* ou *fouillés* pour la confection des travaux publics (p. 138). Le mot pris ne s'entend plus que des occupations temporaires, car s'il y avait expropriation, ce serait le jury qui fixerait l'indemnité.

La servitude d'occupation temporaire et de fouilles est réglée par la loi du 29 décembre 1892 (V. p. 139 et 411).

Digitized by Google

Les particuliers peuvent-ils être tenus, à leur tour, d'une indemnité de *plus-value?* Par voie d'*action* l'administration ne peut réclamer une indemnité que si un décret en Conseil d'Etat l'a permis — elle est réglée par une commission spéciale de sept membres nommés par le chef de l'Etat et ne peut dépasser la *moitié* de la plus-value. — Par voie d'exception, à l'occasion d'une indemnité qui est réclamée pour dommage ou pour expropriation partielle, le Conseil de préfecture ou le jury peut tenir compte de la plus-value alléguée par l'administration; mais il y aura toujours indemnité pour l'occupation temporaire ou l'expropriation (p. 140.)

Grande voirie.

En matière de *grande* voirie, le Conseil de préfecture a une double compétence :
Une compétence *civile* ou *contentieuse* pour ordonner la réintégration au sol de la voie publique des terrains usurpés, reconnaître l'existence de servitudes contestées et prononcer des dommages-intérêts;
Une compétence *pénale* ou *répressive*, en vertu de la loi du 29 floréal an X, pour prononcer des peines à l'occasion de *contraventions* de grande voirie; faits intentionnels ou non, qui portent atteinte à l'état matériel de la voie publique et en empêchent le libre usage.
Le plus souvent les peines sont *fixées* par d'anciens règlements qui prononcent des amendes tantôt *fixes*, tantôt *arbitraires*. Une loi de 1842 permet de réduire les amendes fixes jusqu'au 20me mais pas au-dessous de 16 fr. et, en cas d'amendes arbitraires, de prononcer de 16 à 300 fr. (V. p. 143).

Domaines nationaux.

Conseil de préfecture prononce sur le contentieux résultant des *ventes* de biens nationaux — A cet égard, compétence *exceptionnelle*, car l'autorité judiciaire statue sur les actes contractuels ou de gestion — on a voulu donner de la sécurité aux acquéreurs de biens nationaux vendus sous la Révolution (V. p. 145).
Depuis la charte de 1814, qui a aboli la confiscation générale, il n'est plus compétent que sur les difficultés entre l'Etat vendeur et l'acquéreur.
Si des *tiers* revendiquent la propriété ou autres droits réels, les tribunaux civils sont compétents. — Conseil de préfecture également compétent, par exception, pour certains baux : 1° d'établissements d'eaux minérales de l'Etat; 2° de droits de bacs et de bateaux de passage sur les rivières navigables et flottables.

3. En vertu de lois *postérieures* à la loi de pluviôse an VIII — nombreux cas :
En matière d'*octrois :* entre la commune et les régisseurs ou fermiers des octrois sur le sens des clauses du bail. — En matière de *boissons :* entre la Régie et les débitants, sur l'exactitude du prix de *vente en détail;* et sur le montant de l'*abonnement* destiné à remplacer le droit de détail. — Trois cas dans lesquels, avant la loi de 1865, c'était le Préfet qui statuait sur l'avis du Cons. de préf. (V. p. 146).
En matière d'établissements dangereux, incommodes et insalubres (V. p. 436).
Sur les *comptes* des receveurs des communes et établissements publics dont le revenu ne dépasse pas 30,000 fr. — Pas de publicité et appel à la Cour des comptes.

** Sur certaines élections.
1° Au Conseil d'arrondt — ou Municipal — des maires et adjoints.
2° Aux Conseils de prud'hommes.
3° Des délégués des Conseils municipaux, chargés de nommer les sénateurs.
4° Des délégués mineurs.
5° Des syndics des associations syndicales autorisées (1894).

En ce qui concerne les taxes, travaux et comptes des *associations syndicales* autorisées (V. p. 325) — les servitudes militaires (p. 431).
Exceptionnellement, en matière de *petite voirie*, il a une compétence *civile*, mais non pénale, pour statuer sur les anticipations commises sur les *chemins vicinaux*.
En outre, il a une compétence *pénale* pour certaines contraventions à la police du roulage.
Et sur une foule d'autres matières spéciales.

Digitized by Google

PROCÉDURE EN MATIÈRE CONTENTIEUSE : Une loi du 22 juillet 1889 a remplacé le déc du 12 juillet 1865 et contient les règles de procédure à suivre.

Demande. L'instance s'introduit par une *requête* sur timbre, déposée au greffe ou, au besoin, par un exploit d'ajournement remis au greffe.

Instruction.
- Un conseiller rapporteur dirige l'instruction écrite. Le Conseil rè les notifications à faire aux défendeurs. Les mémoires en défen et répliques sont déposés au greffe et communiqués.
- Le Conseil peut ordonner des moyens d'instruction ou de vérifi tion. Les *expertises* doivent être faites par trois experts, à mo d'accord pour un seul. Le Conseil nomme toujours l'un des tr experts qui dressent un rapport à la pluralité des voix, — pl de tierce expertise distincte, ni de tiers expert de droit.
- En dehors de l'instruction écrite, instruction orale à l'audien avec *publicité* des audiences, si ce n'est en matière de compt bilité publique, *plaidoirie*, conclusions du *ministère publ* (Trois garanties établies en 1862, et qui existaient déjà au Co seil d'Etat depuis 1831.)

Jugement
- Pour le jugement, nombre impair de conseillers, au moins 3 compris le Président).
- Les arrêtés sont exécutoires et emportent hypothèque.

Voies de recours.
- 1° Opposition contre les arrêtés par défaut — 1 mois à partir la notification — elle suspend l'exécution, à moins de dispositi contraire, dans le jugement ou arrêté du Conseil.
- 2° Appel devant le Conseil d'Etat, excepté en matière de compt des receveurs des communes ou établissements publics, cas a quel l'appel est porté devant la Cour des comptes; — 2 mois, partir de la notification, si l'arrêté est contradictoire, et du jo où l'opposition n'est plus recevable, s'il est par défaut.
- Il n'est pas *suspensif*, sauf au Conseil de préfecture à exiger, cas d'exécution, nonobstant appel, caution ou justification solvabilité.
- 3° Tierce-opposition de la part des tiers lésés.

** II. — Attributions administratives avec pouvoir propre.

A l'effet d'autoriser les *communes* et établissements publics à *plaider* devant les tr bunaux — mission de tutelle administrative; sauf recours *administratif* au Conse d'Etat.

III. — Attributions administratives, en ne donnan qu'un avis au Préfet.

Nombreux cas indiqués par des lois *postérieures* à la loi de pluviôse an VIII; p exemple, l'avis du Conseil de préfecture est *exigé* pour l'annulation des délibér tions prises par les Conseils d'arrondissement hors de leur réunion légale ou p les Conseils municipaux hors de leur réunion légale ou sur des objets étrangers leurs attributions ou pour inscription d'office au budget communal d'une dépens obligatoire.

Digitized by Google

ARRONDISSEMENT.

arrondissement est une simple circonscription administrative et ne constitue pas une personne civile.

sous-Préfet (dans les arrondissements autres que ceux du chef-lieu de préfecture) représente l'administration *active*, et le Conseil d'arrondissement, l'administration *délibérative* et *consultative*.

Sous-préfet.

Organisation.

ois classes de sous-préfectures. — Sous-Préfets nommés et révoqués par le Chef du pouvoir exécutif.

Attributions.

principe, le sous-Préfet est un simple agent de transmission entre le Préfet et les maires.

xceptionnellement il a un droit de décision : 1° en cas de délégation du Préfet; 2° en cas d'urgence; 3° en vertu d'une loi ou d'un règlement, notamment du décret de décentralisation du 13 avril 1861.

insi il nomme les contribuables qui feront partie de la commission des répartiteurs pour les impôts directs, sur une liste de présentation dressée par le conseil municipal. — Il autorise les établissements insalubres de 3e classe. — Il délivre les alignements sur les routes nationales ou départementales et sur les chemins de grande communication, quand il y a un plan général.

réfet peut annuler ou réformer ses actes, soit pour violation des lois et règlements, soit sur la réclamation des intéressés (Décret de décentralisation du 13 avril 1861).

Conseil d'arrondissement.

Organisation.

(L. 22 juin 1833 modifiée en 1848, 1852 et 1870.)

utant de membres que de cantons dans l'arrondissement, au minimum 9. — Elus par les électeurs des conseillers généraux, et, en général, aux mêmes conditions, sauf que le domicile ou le paiement d'une contribution directe est exigé dans l'arrondissement — nommés pour 6 ans, renouvelables par moitié tous les 3 ans.

Contentieux des élections. — Les réclamations relatives à l'élection des conseillers sont jugées par le *Conseil de préfecture*, sauf recours au Conseil d'Etat lequel est suspensif, s'il est formé par le conseiller dont l'élection a été annulée.

a s'élève des questions *préjudicielles* d'état et de capacité, le Conseil les renvoie u tribunal civil (p. 162).

ession annuelle. — Se divise en 2 *parties* : l'une qui précède et l'autre qui suit la ession d'août du Conseil général.

e Conseil nomme ses président, vice-président et secrétaire — pas de publicité des éances. — Suspension provisoire du Conseil par le Préfet; dissolution par le Chef de l'Etat. — Voir les différences avec le Conseil général page 166.

Attributions (L. 10 mai 1838).

Délibérations. — Sur la répartition des impôts directs de répartition entre les communes. — Dans la 1re partie de sa session, il délibère sur les réclamations relatives au contingent assigné à l'*arrondissement* et sur les demandes en réduction formées par les *communes*. — Dans la 2e partie de sa session, il répartit entre les communes le contingent fixé définitivement par le Conseil général pour l'arrondissement.

I. Avis et voeux. — Avis tantôt nécessaires, tantôt facultatifs, tantôt spontanés. — Vœux sur tous les intérêts de l'arrondissement, adressés *directement* par le Président au Préfet.

Digitized by Google

** *Attributions.*

I Délibérations réglementaires, exécutoires par elles-mêmes.	En 1837 : 1° mode d'administration ; 2° conditions des b de 18 ans pour les biens ruraux ou de 9 ans pour les autr 3° répartition des pâturages ou fruits communaux ; 4° affoua En 1867 : décentralisation élargie ; 9 cas nouveaux ; pourvu q y eut accord entre le Conseil et le maire (délibérations mixt En 1884 : très large extension de la décentralisation. Ces dél rations forment la règle générale et sans qu'il y ait besoin d accord entre le Conseil municipal et le maire. — Exécutoires après un mois, à moins d'annulation par le Pré en Conseil de préfecture, pour causes déterminées.
II. Délibérations exécutoires après approbation.	Ex. : baux de plus de 18 ans — aliénations et échanges — tr sactions — dons et legs en cas de réclamation — budget, — En principe, approbation du Préfet soit seul, soit en Conseil préfecture. En cas de refus ou d'omission de statuer dans mois, recours au Ministre.

Les délibérations intéressent directement le patrimoine de la Commune.

III Avis.	Tantôt *nécessaires*, sous peine d'excès de pouvoir, quand la l'exige ; Tantôt *facultatifs*, quand l'administration le juge à propos.
IV Réclamations.	Contre le contingent assigné à la commune dans les impôts direc de répartition ; portées d'abord devant le Conseil d'arrondiss ment, ensuite devant le Conseil général.
V Vœux.	Sur tous les objets d'intérêt local. — Emanent de l'initiative Conseil.
* Délibérations nulles de plein droit.	1° Sur des objets étrangers aux attributions du Conseil, ou pris hors de sa réunion légale. 2° En violation d'une loi ou d'un règlement d'administration blique. — Nullités obligatoires, proposées par tout intéressé et en to temps — déclarées par le Préfet en Conseil de préfecture.
Délibérations annulables.	Celles auxquelles ont pris part des membres du Conseil intéressé — Nullité facultative, à la requête de tout intéressé ou contr buable, mais devant être demandée et prononcée dans un certa délai. — Préfet en Conseil de préfecture.

Dans tous les cas, l'arrêté du Préfet déclarant la nullité peut être l'objet d'un r cours devant le Conseil d'Etat de la part du Conseil, ou de tout intéressé dans le formes du recours pour *excès de pouvoir*.

Actes spécialement interdits.	Publication de proclamations et adresses ; Communication avec un ou plusieurs Conseils ; Vœux *politiques*. — Sous peine de nullité de *plein droit*.

Digitized by Google

MAIRES ET ADJOINTS (art. 73-109 L. 5 avril 1884).

Organisation.

ns chaque commune : 1 maire et un ou plusieurs adjoints (2 de 2, 501 à 10,000 habitants, au delà : 1 de plus par 25,000 habitants, au maximum 12). En cas de difficulté de communication entre le chef-lieu et une fraction de commune, *adjoint spécial*, remplissant les fonctions d'officier de l'état civil. — Fonctions *gratuites*, sauf frais de représentation.

de de nomination. — En 1855, par le Chef de l'Etat ou le Préfet, même en dehors du conseil. — en 1876, par le conseil municipal, excepté dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement ou de canton. — Depuis 1882, par le conseil municipal parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue.

Pour les *difficultés relatives* à l'élection, *mêmes règles* que pour celles relatives aux conseillers.

rée des fonctions : La même que pour le Conseil municipal, 4 ans. — Le maire peut déléguer ses fonctions à un adjoint ou, à son défaut, à un conseiller. Il est provisoirement remplacé : 1° si ses intérêts sont en opposition avec ceux de la commune; 2° en cas d'absence, de suspension ou révocation; 3° s'il refuse de faire un acte qui lui est prescrit par la loi (dans ce cas : préfet ou délégué spécial).

spension : par le préfet pour un délai de 1 mois qui peut être porté par le ministre à 3 mois.

Révocation par le Président de la République, et alors inéligibilité pendant un an aux fonctions de maire et d'adjoint.

Attributions.

ns l'ordre *civil* ou *judiciaire :* officier de l'état civil — officier de police judiciaire — ministère public devant le juge de paix — sous la surveillance du procureur de la République.

Dans l'ordre *administratif :*

** AGENT de la Commune, sous la *surveillance* de l'Administration supérieure.	1° *Mandataire* de la commune, agissant sous le *contrôle* du Conseil municipal et la *surveillance* de l'administration supérieure. — Administrateur actif de la commune, nomme aux emplois communaux et représente la commune au point de vue civil, financier et judiciaire; agent d'exécution des délibérations du Conseil municipal. 2° *Magistrat municipal,* avec pouvoir propre, agissant sous la *simple surveillance* de l'administralion supérieure. — Chargé de la *police* municipale et rurale.
** AGENT de l'Etat, sous l'*autorité* de l'Administration supérieure.	Il est chargé : 1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements; 2° De l'exécution des mesures de sûreté générale; 3° De fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois. C'est surtout à l'occasion de ces actes qu'en cas de refus ou de négligence, le préfet pourrait y procéder d'office ou par un délégué spécial.

Arrêtés du maire en matière de *police* (V. p. 215-221) :

rêtés généraux ou *réglementaires :* obligatoires quand ils ont été publiés et arrêtés *individuels*, obligatoires quand ils ont été notifiés. Les premiers comprenant : 1° les arrêtés *temporaires,* exécutoires de suite; 2° les arrêtés *permanents,* exécutoires un *mois* après récépissé du sous-Préfet, sauf, en cas d'urgence, de suite avec autorisation du Préfet.

Digitized by Google

Conciliation de ses pouvoirs avec ceux du Préfet qui peut, dans un intérêt géné réglementer pour toutes les communes du département ou même pour une se mais, dans ce dernier cas, il doit avoir requis le maire (p. 221-223).

Commune *responsable*, conformément à la loi du 10 vendémiaire an IV, des d mages causés par attroupements et rassemblements sur son territoire, except 1° si elle a pris les mesures pour les prévenir; 2° si elle n'a pas la disposition la police et de la force armée (Paris et Lyon); 3° pour faits de guerre.

Règles spéciales au département de la Seine et aux villes de Paris et Lyon.

Département de la Seine.

L'administration *active* est représentée par le Préfet de la Seine et le Préfet police.

Le Préfet de la Seine a, de plus que les autres Préfets, l'administration économi de la ville de Paris et sa représentation en justice.

Il a de moins qu'eux la police du département.

Le Préfet de police est chargé de la police générale du département de la Sein de quelques communes de Seine-et-Oise, et de la police municipale de Paris.

L'administration *délibérative* et *consultative* est représentée par un Conseil gén qui se compose : 1° des 80 membres du Conseil municipal de Paris ; 2° de membres élus dans les cantons des arrondissements de Sceaux et Saint-Denis depuis la loi du 12 avril 1893, comprennent 21 cantons — tous élus pour 4 ans

On peut observer : 1° qu'il n'y a pas de Commission départementale ; 2° que tenue des sessions du Conseil général est encore régie par l'ancienne loi de 1 (si ce n'est que, depuis 1886, les séances sont publiques); 3° que les attributi du Conseil général sont encore réglées par les anciennes lois du 10 mai 1838 du 18 juillet 1866.

— L'*arrondissement* de Paris n'a pas de conseil d'arrondissement. — Les conseils d' rondissement de Sceaux et de Saint-Denis se composent de 21 membres (9 pour l' rondissement de Sceaux ; 12 pour celui de Saint-Denis); mais les sous-préfectu des arrondissements de Sceaux et Saint-Denis sont supprimées (L. 2 avril 188

Ville de Paris.

	Préfet de la Seine, représentant la ville.
Administration active.	Préfet de police chargé de la police municipale. Maires et adjoints dans chacun des 20 arrondissements, choi par le *pouvoir exécutif*, en *dehors* du Conseil municipal 1871), chargés de l'état civil et des divers services administ tifs.
Administration délibérative et consultative.	Conseil élu de 80 membres (4 par arrondissement, 1 par quartie — 4 sessions ordinaires de 10 jours, sauf celle du budget, 6 maines. — A chaque session, le conseil nomme ses Préside vice-Président et Secrétaire. — Les attributions du Conseil municipal sont encore régies par l anciennes lois du 18 juillet 1837 et du 24 juillet 1867. — Les emprunts et impositions extraordinaires exigent une loi.

Ville de Lyon.

1 maire; 17 adjoints répartis entre les 6 arrondissements municipaux.

Conseil municipal de 54 membres.

Le Préfet du Rhône, pour la ville de Lyon et diverses communes de l'agglomérati lyonnaise, a des attributions de police pour assurer le bon ordre et la tranquill publique.

Digitized by Google

Deuxième partie. PERSONNES MORALES DE DROIT ADMINISTRATIF.

at. — Département. — Commune. — Etablissements publics et d'utilité publique.)

ETAT (Domaine national).

Edit de Moulins (1566) proclame l'inaliénabilité du domaine de la couronne. — La loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790 déclare aliénable le domaine national, sauf les grandes masses de forêts, et fixe la prescription à 40 ans. Elle excluait de l'aliénabilité et de la prescriptibilité les biens servant à l'usage public.

DOMAINE PUBLIC national (art. 538 et 540 C. civ.).

* Caractères des biens du maine public.	1° Sont affectés à l'*usage* du public (art. 714 C. civ.) et non pas seulement à un service public; 2° Doivent être une portion du *territoire* français, ce qui exclut les meubles et même les édifices — à moins d'une exception formelle (art. 540 C. civ.); 3° Sont non *susceptibles* de propriété privée, par leur nature ou leur destination.
Diverses dépendances du maine public rt. 538 et 540).	Domaine public *maritime :* rivages de la mer — ports, havres et rades. Domaine public *fluvial :* fleuves et rivières navigables ou flottables; — canaux de navigation. Domaine public *terrestre :* routes nationales et rues qui y font suite; — chemins de fer d'intérêt général exploités par l'Etat ou des compagnies. Spécialement : remparts des forteresses et bâtiments se rattachant au système défensif des places de guerre (art. 540), — les églises métropolitaines ou cathédrales (en vertu du Concordat).
Régime du maine public.	1° Droit de garde et de conservation confié aux ministres de la Marine, de la Guerre — des Travaux publics; 2° Droit de délimitation.
Conséquences de la domaniabilité publique.	Inaliénabilité : parce que les biens du domaine public sont hors du commerce (art. 1126 et 1598 C. civ.) — soit totale, soit partielle, ni démembrement de propriété, par exemple : pas d'application de l'article 661 du Code civil. Imprescriptibilité : soit pour la propriété, soit pour une servitude quelconque, qui serait continue et apparente.

DOMAINE PRIVÉ de l'Etat ou domaine national proprement dit.

* *État propriétaire.*

es biens du domaine privé de l'Etat sont aliénables et prescriptibles. — La prescription, depuis le Code civil, est fixée à 30 ans. *Quid* des grandes masses de forêts? a gestion des biens est confiée à l'administration des domaines, sous l'autorité du ministre des Finances, sauf les *Forêts* (administration forestière) et ceux *affectés* à un service public par un décret.

Principales règles de gestion du domaine de l'État.

* Aliénation :	Elle a lieu par vente — échange — concession.
** Vente.	Pour les immeubles : Loi du 1er juin 1864. En général, autorisée par un décret, mais, par exception, par une loi, si l'immeuble est estimé à plus *d'un million*, même s'il est vendu partiellement ou par lots. — Aux enchères, avec publicité et concurrence. — Adjudication par le Préfet, assisté du directeur des domaines. — Prix payable avec intérêts (et même intérêts des intérêts) à partir de l'entrée en jouissance. — A défaut de paiement : contrainte; ou déchéance de plein droit prononcée par le Préfet, sauf recours au ministre des Finances et au Conseil d'Etat. Pour les meubles : vente aux enchères et après affiches — ou même de gré à gré dans une foule de cas.

Digitized by Google

** Echange.	En vertu d'une loi, sauf échange du sol d'une route délaissée contre terrain devant servir à une autre route (L. 1837 : préfet) ou si l'i meuble échangé ne dépasse pas 50.000 fr. (L. 1897 : D. Cons. d'Et
*Concession.	Contrat *sui generis :* à titre onéreux ou gratuit, sans adjudication blique — en principe en vertu d'une loi — par exception : dé pour les lais et relais de la mer (L. 16 septembre 1807).

2° Administration. En principe, les biens de l'Etat sont affermés aux enchères p 3, 6, 9 ans. L'acte de bail, comme celui de la vente, fait en forme administrati a force exécutoire. Mais emporte-t-il hypothèque? Oui, s'il y a une convention presse (art. 1712 et 2127).

* Dérogations au droit commun en matière de bail.	1° L'adjudicataire doit donner caution dans la huitaine; 2° En cas de vente par l'Etat, l'acquéreur peut *expulser* le pren sans indemnité (dérogation à l'art. 1743 C. civ.); 3° Le fermier ne peut réclamer d'indemnité pour perte de récolte cas fortuit (dérogation à l'art. 1769 C. civ.).
** Actions judiciaires.	En principe, en matière domaniale : tribunaux civils compétents les questions de propriété et les difficultés résultant d'actes contr tuels, d'actes de gestion — Préfet représente l'Etat. — Si l'Etat défendeur, le demandeur doit adresser au Préfet un *mémoire* qui terrompt la prescription et toute déchéance, et l'action ne peut intentée qu'après un mois. — Par exception, le Conseil de pré ture est compétent en matière de vente de domaines nationaux e l'Etat vendeur et l'acheteur et sur certains baux (V. Cons. de pré

Pour les *bois* et *forêts* de l'Etat, règles spéciales : 1° gestion confiée à l'administ tion des forêts; 2° leur aliénation exige toujours une loi; 3° ne sont pas af més, etc..... (V. p. 251).

État créancier.

Pour la plupart de ses créances : contraintes et sûretés particulières.

** Contraintes.	délivrées par M. des finances — directeurs des domaines — receve des douanes, de l'enregistrement, des contributions indirectes, visées, en général, par le juge de paix. Effets : 1° elles sont *exécutoires*, sauf opposition devant la juridict compétente : — 2° elles emportent *hypothèque*, comme les jugemen (Avis du C. d'Etat an XII et 1811), mais controverse pour celles l'enregistrement et des contributions indirectes (V. p. 255).
Sûretés spéciales.	Privilège résultant de l'art. 2098 C. civ. sur les meubles (douanes, pôts indirects) — sur les revenus des biens, en cas de mutation décès (enregistrement) — sur les biens des *comptables :* 1° un privil sur les meubles; 2° une hypothèque légale sur les immeubles p sents et à venir (art. 2121 C. civ.); 3° un privilège sur ceux acq à titre *onéreux* depuis leur nomination.

État débiteur.

I. *Dettes courantes* ou ordinaires. Le créancier doit remplir certaines formalités po obtenir son paiement et il est soumis à une déchéance spéciale.

* Formalités pour obtenir paiement.	1° Reconnaissance ou déclaration de la dette destinée à servir de tit Qui, en principe, a le droit de déclarer l'Etat débiteur? (V. p. 2 et 259). 2° Liquidation de la dette par le ministre compétent. 3° Ordonnancement ou ordre de payer donné par le ministre (ordo nance de paiement), ou par un ordonnateur secondaire (mandat paiement, en vertu d'une ordonnance de délégation du ministre).

Le paiement est fait par le caissier du Trésor ou autre comptable, sur pièces justi catives régulières; sinon, il motive son refus et n'est tenu de payer que sur *ordre formel* de l'ordonnateur (et pourvu qu'il y ait un crédit disponible ou service fait et qu'il n'y ait pas d'opposition).

Digitized by Google

pour la liquidation et l'ordonnancement jusqu'*au 31 mars*, et pour le paiement, jusqu'*au 30 avril* (L. 25 janv. 1889) — sauf à faire réordonnancer les années suivantes et à porter un crédit sur le chapitre du budget intitulé : dépenses des exercices *clos*.

Déchéance quinquennale.	Après 5 ans depuis l'ouverture de l'exercice, le créancier est déchu, — à moins que le retard ne soit le fait de l'administration ou qu'il y ait eu pourvoi au Conseil d'Etat, et alors crédit porté sur un chapitre intitulé : dépenses des exercices *périmés* (V. p. 261).
II. Dette publique.	1° Dette consolidée ayant pour pour objet la rente perpétuelle 3 p. 0/0.
	2° Dette remboursable à terme ou par annuités. — Rente 3 p. 0/0 amortissable en 75 ans; Annuités à terme certain, par exemple : pour subvention ou garantie d'intérêts aux compagnies de chemin de fer. Dette dont le capital est exigible à une époque fixe. Dette flottante.
	3° Dette viagère, notamment les pensions civiles ou militaires.

* *Budget de l'État.*

Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes annuelles de l'Etat. — Il est discuté et voté par les deux Chambres, mais il doit, comme toutes les lois de finances, être présenté d'abord à la Chambre des députés et voté par elle avant d'être soumis au Sénat.

Les *dépenses* sont votées par *chapitres* et les ministres font la répartition des crédits entre les divers articles des chapitres votés.

Dans le cas d'une insuffisance de crédit ou d'une dépense imprévue à faire, le gouvernement ne peut plus, d'après une loi de 1871, opérer un virement de crédit d'un chapitre à un autre. On recourt aux crédits *supplémentaires* ou *extraordinaires* qui ne peuvent être accordés que par une *loi*. — Par exception, en cas de prorogation des Chambres, ces crédits peuvent être ouverts *provisoirement* par décrets au Conseil d'Etat, après approbation en Conseil des ministres et sous la condition de les faire sanctionner par les Chambres dans la quinzaine de leur réunion.

L'*exécution* du budget est confiée au pouvoir exécutif. Elle est l'œuvre des ordonnateurs et des comptables.

La période d'exécution des services d'un budget, qui constitue l'*exercice*, se prolonge au delà de l'*année* qui lui donne son nom : 1° jusqu'au 31 janvier de l'année suivante pour l'achèvement des services du matériel; — 2° jusqu'au 31 mars pour la *liquidation* et l'*ordonnancement* des sommes dues aux créanciers; — 3° jusqu'au 30 avril pour le *paiement* des dépenses et même jusqu'au 31 juillet pour certaines autorisations ou régularisations. C'est après l'expiration de ces délais que l'exercice est *clos*.

L'exécution du budget est contrôlée : d'abord par l'administration centrale des finances — ensuite par la Cour des comptes qui juge les comptables en deniers, et contrôle les actes des ordonnateurs et des comptables en matières, en émettant des déclarations générales de conformité. — Enfin, à la suite de ce contrôle administratif et judiciaire intervient *la loi des comptes* ou de règlement définitif du budget de l'exercice clos par laquelle les Chambres approuvent les *comptes d'administration* présentés par les ministres, ordonnateurs, en reconnaissant que les dépenses ont été faites en conformité des crédits qui leur avaient été ouverts par la loi du budget ou autres lois de finances.

La loi de règlement définitif du budget est présentée, au plus tard, à l'ouverture de la session ordinaire des Chambres qui suit la clôture de l'exercice (L. 25 janvier 1889).

Digitized by Google

DÉPARTEMENT (Personne morale).

Le département est une personne morale, sinon depuis sa création par l'Assemb
* constituante, au moins depuis un décret du 9 avril 1811, qui lui concédait
bâtiments nationaux affectés à un service public, à la charge de supporter les
penses d'entretien et même de grosses réparations.

Biens du département.
1° Biens du domaine *public* : routes départementales et rues qu
font suite — chemins de fer départementaux.
2° Biens du domaine *privé* comprenant les édifices affectés à un s
vice public (controverse) ou tous autres — des meubles corpo
ou incorporels.

Principaux actes de la vie civile du Département.

La plupart des actes de la vie civile du département sont l'objet de décisions *dé*
tives du Conseil général. — Et le Préfet, sur l'avis conforme de la Commiss
départementale, passe les contrats au nom du département.

** *Dons et legs.*

S'il y a réclamation de la famille, l'autorisation d'accepter doit être donnée par
décret en Conseil d'Etat; sinon, ou en cas de refus, le Conseil général stat
définitivement. — Le Préfet peut accepter, à titre *conservatoire* ce qui est util
1° en cas de donation, parce que le donateur ne peut retirer sa libéralité et
cas où il mourrait avant l'acceptation définitive; 2° en cas de legs, pour les fru
et intérêts.

* *Actions judiciaires.*

Le Préfet représente le département. — Toutefois en cas de procès avec l'Etat
préfet représente l'Etat et c'est un membre de la Commission départementale
représente le département.

— Si le département est demandeur, le Préfet intente l'action en vertu de la d
sion du Conseil général; s'il est défendeur, sur l'avis conforme de la Commiss
départementale. — En outre, département demandeur est dispensé du prél.
conciliation devant le juge de paix; s'il est défendeur, le demandeur doit, exce
pour une action possessoire, adresser au Préfet un mémoire, qui interrompt
prescription, s'il est suivi, dans les 3 mois, d'une demande en justice. L'action
peut être introduite que 2 mois après la remise du mémoire.

* *Budget et comptes du Département.*

Le budget est préparé par le préfet — communiqué à la Commission départem
tale 10 jours au moins avant la session d'août — délibéré par le Conseil généra
réglé par décret. — En 1838 se divisait en 4 sections correspondant aux 4 espè
de centimes additionnels (ordinaires, facultatifs, spéciaux, extraordinaires).
Depuis 1866 et d'après la loi de 1871 le budget se divise en : budget *ordinaire*
en budget *extraordinaire*, chacun d'eux ayant ses recettes et ses dépenses.

Parmi les dépenses du budget ordinaire les unes sont *obligatoires*, les autres *fac*
* *tatives*. — Les premières ne peuvent être éludées et si le Cons. gén. n'allouait
un crédit suffisant, il y serait pourvu d'office par une contribution spéciale port
sur les 4 contributions directes, établie par *décret en Cons. d'Et.*, inséré au Bulle
des lois ou par une *loi spéciale*, suivant qu'elle serait ou non dans les limites
maximum fixé annuellement par la loi de finances. — Quant aux dépenses fac
tatives, elles ne peuvent être inscrites d'office au budget et les allocations
leur sont attribuées ne peuvent être changées par le décret qui règle le budg

Comptes du département. — Le préfet, *ordonnateur*, délivre des mandats de pa
ment, sous le contrôle de la Commission départementale et rend ses comptes d'
ministration au *Conseil général*, après avoir été communiqués à la Commissi
départementale. — Le Conseil général les arrête hors sa présence et ils s
définitivement réglés par décret (Pour la liquidation et l'ordonnancement jusqu'
31 janvier, et pour le paiement jusqu'au dernier jour de février de l'année qui s
l'exercice). — Le trésorier-payeur général, en qualité de *comptable en deniers*, re
ses comptes de *gestion* à la *Cour des comptes*, après avoir été remis à la Comm
sion départementale et soumis au Conseil général.

Digitized by Google

COMMUNE (Personne morale .

Domaine communal.
1° Domaine *public :* chemins vicinaux — chemins ruraux reconnus — rues, places et passages (voirie urbaine) — chemins de fer communaux — canaux de navigation communaux — églises paroissiales ou temples des cultes reconnus.
2° Domaine *privé* de la commune : tous autres biens.

Commune propriétaire (art. 542 C. civ.).
1° Biens affectés à un *service public*, même les édifices (controverse);
2° Biens *patrimoniaux* proprement dits, dont elle tire des revenus ;
3° Biens *communaux* proprement dits, dont les habitants ont la jouissance en *nature* et spécialement l'*affouage* (V. p. 287).

mme *créancière :* hypothèque légale sur les immeubles de ses comptables-effectue ses recettes à l'aide d'états dressés par le maire, exécutoires après visa du préfet ou sous-préfet.

mme *débitrice :* en vertu d'un contrat, quasi-contrat ou à la suite de délit ou quasi-délit de ses agents et aussi pour dommages causés par attroupements.

Principaux actes de la vie civile des communes.

Conseil municipal *règle* définitivement la plupart des affaires (décentralisation L. 1884).

** *Dons et legs.*

Pour l'*acceptation :* 1° S'il n'y a pas réclamation de la famille : délibération du Conseil municipal exécutoire par elle-même ; — peu importe qu'il y ait charges ou conditions (L. 4 février 1901).

2° S'il y a réclamation de la famille : décret en Conseil d'Etat.

ifts à un quartier ou hameau n'étant pas personne civile : commission syndicale et décret en Conseil d'Etat.

n cas de *refus :* il est définitif après une nouvelle délibération du Conseil ; mais pour une section de commune : commission syndicale, et décret en Conseil d'Etat peut autoriser à accepter, nonobstant refus du Conseil municipal.

laire peut toujours accepter *à titre conservatoire* (intérêt voir p. 293 note).

*** *Actions judiciaires* (V. p. 293).

Commune (ou section) demanderesse.
Autorisation du Conseil de préfecture (mission de tutelle administrative) à tous les degrés de juridiction, même en Cour de cassation, sous peine d'être *non recevable.* — Si le Conseil de préfecture ne statue pas dans les deux mois, son silence vaut autorisation.
— Un *contribuable* peut exercer l'action à ses risques, pourvu : 1° qu'il soit autorisé par le Conseil de préfecture ; 2° que la commune soit mise en demeure d'agir ; 3° qu'elle soit mise en cause. — Mais, à la différence de la commune, le silence du Conseil de préfecture, dans les deux mois, ne vaut pas autorisation.

Commune défenderesse.
Demandeur doit déposer un *mémoire* à la préfecture ou sous-préfecture, qui interrompt la prescription, s'il est suivi dans les 3 mois d'une demande en justice. — L'action ne peut être intentée dans les deux mois du mémoire, pendant lesquels le Conseil de préfecture doit statuer. — En cas d'autorisation expresse ou tacite, demandeur peut agir et, au besoin, obtenir condamnation par défaut.

En cas de *refus* d'autorisation du Conseil de préfecture, la commune ou le contribuable peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat, qui statue en la *forme administrative* (sans publicité, ni plaidoirie).

Exceptions à l'autorisation.
1° En matière d'actions possessoires ;
2° En cas d'opposition aux états du maire pour le recouvrement des taxes.

En cas de procès entre une *section* et sa commune ou autre section de la même commune, *commission syndicale* élue par les électeurs et les propriétaires fonciers de la section et dont le président élu par eux représente la section.

Digitized by Google

* *Budget communal.*

Le budget communal se divise en budget *ordinaire* et budget *extraordinaire*, chac d'eux ayant ses recettes et ses dépenses.

Les dépenses sont *obligatoires* ou *facultatives*. Il importe de les distinguer : 1° premières peuvent être établies d'*office* : par le Préfet ou par le Chef de l'E suivant que les revenus sont ou non inférieurs à 3 millions; 2° il y est pourv au besoin, par une *contribution extraordinaire* établie par un décret ou par u loi, suivant qu'elle est ou non dans les limites du maximum fixé par la loi finances.

Vote et règlement : Budget proposé par le maire — voté par le conseil municipal approuvé et réglé par le Préfet (ou par décret s'il y a 3 millions de revenu *Comptabilité* des communes. Le maire, en qualité d'*ordonnateur*, délivre des ma dats de paiement — pour l'ordonnancement jusqu'au 15 mars et pour le pai ment jusqu'au 31 mars de l'année qui suit l'ouverture de l'exercice. — Il re des comptes d'administration au Conseil municipal et ils sont approuvés par Préfet.

Le *receveur municipal*, en sa qualité de *comptable*, chargé des recettes et des d penses, rend des comptes de deniers : soit au Conseil de préfecture, sauf recours la Cour des comptes; soit directement à la Cour des comptes, si les reven excèdent 30,000 francs. Il peut y avoir un receveur municipal *spécial* (autre qu le percepteur), quand les revenus excèdent 60,000 francs.

Biens et droits *indivis* entre plusieurs communes : si l'une des communes co-propri taires le réclame, une commission syndicale est instituée par décret et compos de délégués des conseils municipaux qui les choisissent dans leur sein. — Les d légués élisent un président — la commission et son président sont chargés d l'administration des biens et droits indivis et de l'exécution des travaux qui s rattachent.

** Sections de commune (V. p. 307).

Une section de commune est une fraction de la commune, ayant un *patrimoine propr* mais, en général, soumise à la *même* administration municipale que la commun — origine ancienne — actuellement elle se forme à la suite : 1° de la réunion d plusieurs communes en une seule ou de la distraction d'une fraction de commun pour la rattacher à une autre commune; 2° de l'acceptation autorisée par un décr en Conseil d'Etat d'une *libéralité* faite à un hameau ou quartier qui n'était pa encore à l'état de section. — Par exception, la section est représentée par un commission syndicale : 1° en cas de procès avec la commune; 2° en cas de refu par le Conseil municipal d'accepter une libéralité faite à la section; 3° en cas d modifications à la circonscription territoriale des communes.

* Syndicats de communes (titre XIII, L. 1884, ajoutée en 1890).

Plusieurs communes peuvent s'associer en vue d'une œuvre d'utilité *intercommunale* Dans ce cas, un *décret en Conseil d'Etat* autorise la création d'un syndicat d communes et si, plus tard, d'autres communes veulent s'y adjoindre, un simpl décret suffit.

Les syndicats sont des *établissements publics*, ayant la *personnalité civile*. — Ils so administrés par un *comité* dont les membres sont élus par les conseils municipa des communes intéressées — chaque commune est représentée par deux délégu — le comité tient, chaque mois, deux sessions ordinaires, un mois avant cell du Conseil général.

Le syndicat a son budget et ses recettes spéciales — il est formé soit à perpétuit soit pour une durée déterminée par le décret.

Digitized by Google

* ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET D'UTILITÉ PUBLIQUE.

ssemblances : personnes morales — d'utilité générale — créés par un acte de l'au-orité publique (Loi, décret, arrêté) — caractères *distinctifs :* les premiers gè-ent des services publics et se rattachent à l'organisation administrative de la France (section et syndicats de communes — hospices, — bureaux de bienfaisance, fabriques, etc.) — les autres, non (congrégations religieuses, sociétés de secours mutuels, associations syndicales *autorisées*) (Controverse : p. 326 note).

Règles communes. — Autorisation pour acquérir et accepter des dons et legs (p. 317, note) — taxe des biens de mainmorte — impôt de 4 p. 0/0 sur le revenu — règles de la prescription — durée d'usufruit 30 ans.

Règles spéciales propres aux établissements publics (V. p. 316).
1° Pour plaider devant les tribunaux : autorisation du Conseil de préfecture;
2° Leurs travaux peuvent être des travaux *publics* — leurs deniers sont des deniers *publics;*
3° Les immeubles de leurs comptables sont grevés d'hypothèque légale;
4° Leurs bois sont de plein droit soumis au régime forestier.

** ASSOCIATIONS SYNDICALES (L. 21 juin 1865, modifiée par L. 22 déc. 1888).

uvent avoir pour objet 10 sortes de travaux, dont deux ajoutées en 1888.
ux espèces d'associations : les unes *libres,* les autres *autorisées.*
s premières, comme les deuxièmes, constituent des personnes *civiles* — soumises à des conditions de publicité — et sont administrées par des syndics choisis par les intéressés.
fférences entre les associations *libres* et les associations *autorisées :*
Les *libres* se forment *sans* l'intervention de l'administration, mais avec le consentement *unanime* des associés. — Les *autorisées* sont constituées par un *arrêté du Préfet* et il suffit de l'adhésion d'une *certaine majorité* en nombre et en intérêt, qui varie suivant qu'il sagit des 5 premiers travaux ou des autres. Elles peuvent être provoquées, après une enquête, pour les 6 premières sortes de travaux, sans aucune condition, et pour les autres sortes, seulement s'il y a eu une déclaration d'utilité publique en Conseil d'Etat.
ur les travaux prévus aux nos 3 à 10, ceux qui n'ont pas adhéré peuvent *délaisser,* sauf indemnité comme en cas d'expropriation.
Les *libres* sont soumises au droit commun des contrats. — Les *autorisées* jouissent de certains avantages : 1° Leurs taxes sont assimilées aux impôts directs; 2° leurs travaux ont le caractère de travaux publics. — Par suite, compétence du Conseil de préfecture; 3° leurs comptes sont apurés comme ceux des receveurs municipaux (Conseil de préfecture ou Cour des comptes); 4° elles ont la faculté d'exproprier, après déclaration d'utilité publique en Conseil d'Etat et l'indemnité est fixée comme en matière de chemins vicinaux (L. 1836) par un petit jury de 4 membres (excepté pour les travaux des nos 6 et 7, pour lesquels on applique les règles ordinaires de la loi de 1841); 5° pour les servitudes légales, compétence du juge de paix (V. p. 325).
our jouir de ces avantages, les *libres* peuvent se faire *autoriser,* avec la majorité voulue et s'il n'y a pas de clause contraire dans les statuts.
n l'absence d'associations libres ou autorisées : maintien des *syndicats forcés,* même contre le gré des propriétaires, pour les 3 cas : d'endiguement, de desséchement de marais (L. 16 septembre 1807), de curage (L. 8 avril 1898).

ois spéciales.
L. 20 août 1881 : pour l'exécution des chemins *ruraux* reconnus.
L. 5 avril 1882 : pour la restauration et conservation des terrains en montagne.
L. 15 décembre 1888 : associations syndicales autorisées pour combattre le *philloxéra,* p. 327.

Digitized by Google

Troisième partie. MATIÈRES ADMINISTRATIVES.

I. Domaine public, maritime et fluvial.

Domaine public maritime.	Rivages de la mer, ports, havres et rades (art. 538, C. civ. et Or de 1681), mais non les lais et relais de la mer qui sont du domai privé et peuvent être concédés (L. 1807).
Domaine public fluvial.	Rivières navigables et flottables (mais non celles flottables à bûch perdues) — canaux de navigation.

* Délimitation des rivages de la mer par décrets — des rivières navigables par a rêtés du Préfet. — Actes de délimitation sont *déclaratifs* et ne constatent que l limites naturelles. *Quid* s'ils englobent la propriété privée ? (V. p. 332).

Cours d'eau non navigables ni flottables :

A qui en appartient la propriété? Controverse ancienne tranchée par L. 8 av 1898 : le lit aux riverains, l'eau chose commune. Voir les conséqu nces, p. 3 et 336.

Comparaison avec les rivières navigables ou flottables : I. Droits des riverains *a*) Dans tous les cours d'eau *alluvions* aux riverains; mais *quid* des alluvions art ficielles dans les eaux du domaine public? — *b*) Dans les cours d'eau navigables c flottables, *îles* à l'Etat (domaine privé). — Dans les autres aux riverains. — *c*) Dar les premiers, *lit abandonné* à l'Etat, sauf en cas de nouveau lit, vente de l'ancie avec droit de préemption pour les riverains, au profit des propriétaires envah — Dans les autres, *lit abandonné* aux riverains, sauf travaux pour rétablir l'ancic cours. — *d*) Dans les premiers, *pêche* à l'Etat. — Dans les autres, aux riverain — *e*) Dans les premiers, *usines et prises d'eau* autorisées par décret et, par excep tion, par Préfet, pour établissements temporaires ou ne modifiant pas le régim des eaux. — Dans les autres, toujours par le Préfet, et en cas de suppression, e principe, indemnité; servitude de passage des eaux (L. 1845) et d'appui de barrag (L. 1847) pour favoriser l'irrigation.

II. Charges des riverains : *a*) Dans les cours d'eau navigables ou flottables, servi tudes de *halage* et de *marchepied*. — Pour les autres, pas de servitudes, sauf pou les flottables à bûches perdues (chemin de 4 pieds). *b*) Dans les premiers, curag à la charge de l'Etat. — Dans les autres, des riverains; il est prescrit par le préfet su vant les anciens règlements ou usages locaux; si ceux-ci font défaut, associatio syndicale libre ou autorisée; sinon, Décret en Conseil d'Etat (syndicat forcé possible

III. Contraventions, compétence : Pour les premiers, compétence du Conseil de pré fecture, comme pour la grande voirie. — Pour les autres, compétence judiciair

II. Police : *Règlements d'eau* par D. en cons. d'Etat sur les cours d'eau non n vigables. Pour tous les cours d'eau syndicat forcé possible pour l'endiguement.

II. Domaine public terrestre. — A. Grande voirie.

Routes nationales et rues qui y font suite.	** Trois classes (D. 16 déc. 1811). — Classement et déclassement pa décret, sauf l'application des règles sur l'expropriation. — Dans l cas d'un déclassement pur et simple, ou délaissement, réserve : 1° d'u chemin d'exploitation ; 2° d'un droit de *préemption* au profit des ri verains (L. 1842); sinon, terrains vendus ou même *échangés* avec la seule autorisation du préfet en cons. de préf. (D. déc. 1852) (p. 345
Routes départementales et rues qui y font suite.	Deux classes : 1° anciennes routes nationales de troisième classe con cédées en 1811 au département; 2° routes nouvelles construites pa le département; mais le sol des premières, comme celui des secondes appartient au département (L. 1871, sur les cons. gén., qui a tranch la controverse). — Classement et déclassement par le cons. gé
Chemins de fer.	1° d'intérêt général ; — les uns concédés à des compagnies, les autre exploités par l'Etat (1878). — La concession ne confère qu'u droit mobilier. 2° d'intérêt local (L. 11 juin 1880), départementaux ou communaux — Arrêtés par le Conseil général ou municipal, sauf une loi po l'expropriation. — *Tramways* peuvent être établis par l'Etat, département, la commune, sur les biens de leur domaine public déclaration d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat.

Digitized by Google

** Rues de Paris.	Toutes les rues font partie de la grande voirie, — mais on distingue encore la grande et la petite voirie, suivant qu'il s'agit de constructions et de saillies faisant corps avec les murs de face, ou de bancs, auvents ou enseignes et intérêt au point de vue des contraventions (p. 352).

DOMAINE PUBLIC TERRESTRE. — B. PETITE VOIRIE.

Voirie urbaine.

oies de communication intérieure dans les villes, bourgs et villages (à l'exception des rues qui font suite aux grandes routes ou aux chemins vicinaux et des rues de Paris) — font partie du *domaine public* communal. — Conseil municipal délibère sur le classement, le redressement, la suppression des rues et places, sous l'approbation du Préfet. — Le maire est chargé de la police de la voirie urbaine (art. 97 et 98 L. 1884).

Voirie rurale (*Chemins vicinaux et chemins ruraux*).

I. — Chemins vicinaux (L. 21 mai 1836).

Trois classes : 1° de grande communication; 2° d'intérêt commun; 3° ordinaires. Pour les 2 premières : classement et déclassement par le Conseil général; pour la 3°, par la Commission départementale (Voir l'intérêt de la distinction, p. 360).

Ressources desdits chemins.	1° Ordinaires : revenus ordinaires de la commune — centimes additionnels spéciaux — prestations de 3 journées de travail dues en argent, sinon en nature (p. 358). 2° Extraordinaires : centimes additionnels extraord. et emprunts. 3° Eventuelles : subventions de l'Etat, du département, — ou mises à la charge de certains industriels qui auraient dégradé les chemins, par le Conseil de préfecture.
** Règles communes aux trois classes.	Font tous partie du *domaine public* et sont à la charge des communes. — Leurs travaux autorisent la servitude d'occupation de terrains, de fouilles et extraction de matériaux. — Peuvent tous faire l'objet de règlements préfectoraux pour les alignements et les plantations. — Contraventions jugées par le tribunal de simple police; mais en cas d'*anticipation*, réintégration au sol par le Conseil de préfecture. — En cas d'abandon : droit de *préemption* par les riverains.

Deux sortes de décisions rendues par le Cons. gén. ou la Com^on^ départementale :

' *Reconnaissance* ou *fixation* de la largeur d'un chemin vicinal : translation immédiate de la propriété du *sol* à la commune, sauf indemnité par le juge de paix, sur rapport d'experts.

' *Ouverture* et *redressement* d'un chemin vicinal : expropriation *spéciale*.

*** Expropriation spéciale (V. p. 363).	La décision du Conseil général ou de la Commission départementale est déclarative d'utilité publique (ni loi, ni décret); sauf pour terrains bâtis ou clos de mur (L. 1864). Juge de paix, ordinairement magistrat directeur du jury, avec voix délibérative en cas de partage. Petit jury de 4 membres pour fixer l'indemnité.

ction en indemnité pour confection des chemins ou servitude de fouilles : 2 ans.

* II. — Chemins ruraux (L. 20 août 1881, Code rural).

ils ont été *reconnus* par la Commission départementale, font partie du domaine *public* communal et sont *imprescriptibles*. — Sinon, font partie du domaine privé.

'* Différences avec les chemins vicinaux ordinaires (V. p. 366).	En cas d'*élargissement*, aussi bien qu'en cas d'ouverture ou de redressement, il y a lieu à l'*expropriation* spéciale des chemins vicinaux. — Un décret déclarant l'utilité publique devient nécessaire non seulement pour les terrains *bâtis* ou clos de murs, mais aussi pour les cours et jardins attenant aux maisons et pour les terrains clos, même seulement de haies vives. — Les rues qui font suite ne font pas partie du chemin. — En cas d'anticipation, le tribunal de simple police a une compétence *civile* aussi bien que pénale.

Digitized by Google

*** Expropriation pour cause d'utilité publique.

Notions historiques.

** 1re période L. 28 pluviôse, an VIII et 16 sept. 1807.	*Déclaration d'utilité publique* et *expropriation :* décret en Cons d'Etat. *Indemnité :* Conseil de préfecture (terrains *pris*, L. 28 pluviôse VIII).
2e période L. 8 mars 1810.	*Utilité* publique : décret en Conseil d'Etat. Prononcé de l'*expropriation* et *indemnité :* tribunaux civils.
3e période L. 7 juillet 1833 et 3 mai 1841.	*Utilité* publique : loi ou ordonnance royale, suivant l'importan des travaux. *Expropriation :* tribunaux civils. *Indemnité :* jury spécial de propriétaires.

D'après un sénatus-consulte du 25 décembre 1852, pour l'utilité publique, il suf sait toujours d'un décret en Conseil d'Etat.

* Depuis la loi du 27 juillet 1870, il faut distinguer :

Pour les travaux publics entrepris par l'*Etat :*

S'il s'agit de *grands* travaux publics : loi.

S'il s'agit d'autres travaux (canaux et chemins de fer d'embranchement de moins 20 kilomètres, lacunes et rectifications de routes nationales, ponts et autres tr vaux moins importants) : décret en Conseil d'Etat.

Quant aux travaux entrepris par les départements et les communes, un décret suf dans tous les cas. Mais faut-il qu'il soit rendu en Conseil d'Etat? (Controvers p. 376).

Pour les travaux entrepris par les associations syndicales autorisées (ou les sync cats forcés) et les concessionnaires de mines : décret en Conseil d'Etat.

Par exception : pour les chemins de fer d'intérêt local : *loi* — mais pour les tramway décret en Conseil d'Etat (L. 1880).

Pour les chemins vicinaux ou ruraux : Conseil général ou Commission departeme tale — si ce n'est pour les propriétés bâties : décret en Conseil d'Etat (L. 1871).

Législation actuelle (L. 3 mai 1841 et L. 27 juillet 1870).

Caractères de l'expropriation.	C'est une cession forcée de la propriété — qui suppose une dépo session matérielle — sauf indemnité préalable par un jury. — E diffère des dommages, même permanents, qui ne supposent p une privation et une attribution de propriété et qui donnent li à une indemnité, non préalable au préjudice, et qui est fixée le Conseil de préfecture.

Elle ne s'applique, d'après la loi de 1841, qu'aux immeubles par nature et acc soirement aux objets mobiliers placés sur le fonds à perpétuelle demeure et s droits immobiliers par l'objet auquel ils s'appliquent.

Personnes pouvant exproprier.	1° l'Etat — le Département — la Commune; 2° les particuliers ou compagnies concessionnaires de travaux p blics et subrogés aux droits des précédentes personnes moral 3° les associations syndicales *autorisées* (ou les syndicats forcés) les concessionnaires de mines.

1. *Déclaration d'utilité publique :*

Avant-projet et enquête administrative de *commodo* et *incommodo.*

* *Loi* ou *décret* en Conseil d'Etat déclarant l'utilité publique.

* Arrêté de *cessibilité* du Préfet, après une deuxième instruction (dépôt à la mai d'un plan parcellaire. — Procès-verbal pour recevoir les observations. — A d'une commission d'arrondissement)

Digitized by Google

2. *Expropriation.*

défaut d'une *cession amiable* que la loi favorise sous plusieurs rapports, p. 379, l'expropriation est prononcée par l'*autorité judiciaire.* — Tribunal vérifie s'il y a loi ou décret, arrêté de cessibilité avec les formalités de la seconde instruction. — Contre le jugement : recours en cassation devant la chambre civile. — Publicité du jugement et *transcription.*

fets du jugement : transfère la propriété; mais l'exproprié reste en *possession* jusqu'au paiement de l'indemnité. — Ceux qui ont des droits réels, de même que les fermiers et locataires, peuvent réclamer une indemnité. — Les créanciers privilégiés ou hypothécaires perdent leur droit de *suite,* mais conservent leur droit de *préférence* sur l'indemnité, pourvu qu'ils s'inscrivent dans la *quinzaine* de la transcription. La loi de 1855 sur la transcription a-t-elle modifié la loi de 1841? Non (V. p. 382).

3. *Indemnité* (règlement et paiement) :

Procédure préparatoire : *offres* d'indemnité aux intéressés. Ceux-ci se divisent en 2 classes : 1° ceux que le propriétaire doit faire connaître et 2° ceux qui doivent se faire connaître eux-mêmes. — La 1re classe comprend : ceux qui ont des droits d'usufruit ou d'usage réglés par le Code civil — des droits de servitude résultant des titres mêmes du propriétaire — les fermiers et locataires. — La 2e classe s'applique à tous autres intéressés.

propriétaire doit faire connaître ceux de la 1re classe sous sa responsabilité. — En cas de non acceptation des offres dans la quinzaine : convocation du jury pour régler l'indemnité. — Le silence équivaut à refus, mais entraîne condamnation aux dépens.

***
'ormation du jury.
- 1° Liste *annuelle* de 36-72 jurés — par le Conseil général — pour chaque arrondissement;
- 2° Liste de *session* de 16 jurés et de 4 suppléants, — choisis par la Cour ou le tribunal, chef-lieu du département;
- 3° Liste de *chaque affaire :* 12 jurés : les premiers sur la liste de session, sauf deux récusations pour l'administration et les parties (Voir les différences avec le jury criminel page 387).

glement de l'indemnité à la *majorité.* — Président du jury a voix prépondérante en cas de partage (V. p. 388). — Indemnités *distinctes* pour divers ayants-droit, sauf l'usufruitier. — * Indemnités *hypothétiques* ou alternatives, par exemple, si un tiers prétend avoir une servitude qui lui est contestée (V. p. 389). — Pas de compensation entre l'indemnité due pour privation de *propriété* et plus-value des travaux (p. 390). — Dans deux cas : réquisition d'expropriation totale : 1° s'il s'agit d'un bâtiment; 2° d'un terrain réduit au quart et n'ayant plus 10 ares. — Décision du jury est rendue exécutoire par le magistrat directeur. — Contre la décision du jury, dans les cas déterminés, recours en cassation, dans les 15 jours devant la chambre civile.

Paiement doit avoir lieu avant *la prise de possession.* — * Droit de *préemption* pour les propriétaires dont les terrains n'ont pas été employés aux travaux (p. 395).

* Règles spéciales en cas d'*urgence* (L. 1841).

cas d'urgence constatée par décret, l'administration peut se mettre en *possession* des terrains *non bâtis* avant le *paiement* de l'indemnité; mais procédure plus *longue,* parce que le tribunal doit ordonner la consignation d'une somme, avant la prise de possession, sauf règlement ultérieur de l'indemnité par le jury. — Pour les travaux *urgents* de fortifications (L. 1831), la mise en possession peut s'appliquer aux propriétés bâties. L'indemnité provisionnelle est fixée par le jugement même d'expropriation.

oir les diverses dérogations à la loi de 1841, p. 399 et 400, notamment les cas où c'est un jury de 4 membres qui fixe l'indemnité.

Digitized by Google

II. — Servitudes relatives au domaine public.

ALIGNEMENTS (arrêt du Conseil 1765 et L. 16 septembre 1807).

* Autorités qui délivrent l'alignement individuel.	*Grande voirie :* Préfet; et même sous-Préfet, s'il y a un plan *géné* approuvé par décret en Conseil d'Etat. *Voirie urbaine :* Maire, en vertu d'un plan *général*, approuvé pa Préfet depuis le décret de décentralisation de 1852. *Voirie vicinale :* Maire, pour les chemins ordinaires et les chem ruraux, en vertu du plan *général* arrêté par la Commission dépa mentale. — Préfet, pour les chemins de grande communicatio d'intérêt commun, ou même sous-Préfet, s'il y a un plan *gén* arrêté par le Conseil général.
** Effets des plans généraux d'alignement.	* 1° Servitude : Autorisation pour les constructions, plantations aucun travail confortatif à un mur sujet à *reculement* et même a risation pour un travail non confortatif. * 2° Expropriation *sui generis*, si la propriété riveraine empiète su nouveau tracé; terrains non bâtis immédiatement transférés au maine public — s'il y a une maison, quand elle disparaîtra — outre, droit de *préemption*, si la propriété riveraine est en retr de l'alignement, — sauf indemnité en matière de grande voirie e voirie urbaine, par le jury; en matière de chemins vicinaux, pa juge de paix ou le petit jury de 4 membres, suivant qu'il s'agi sol ou de constructions.

** *Contentieux relatif aux contraventions.*

Pour la *grande* voirie : Conseil de préfecture prononce une amende de 300 fr. (du Cons. 1765) et la démolition de la construction : lorsqu'elle *empiète* sur le maine public. — Pour la voirie vicinale, le Conseil de préfecture peut ordonne démolition, en cas d'anticipation; mais le tribunal de simple police prononce mende de simple police. — Pour la voirie urbaine, le tribunal de simple p prononce l'amende et ordonne la *démolition* de la *besogne mal plantée* (Edi 1607) non seulement si elle empiète sur la voie publique, mais même en ca travaux *non confortatifs*. La Cour de cassation exige, en outre, une autoris pour construire, *même* en *retraite* de l'alignement. Sur ces deux points : plu vère que le Conseil d'Etat.

Edifices menaçant ruine.	Préfet, en matière de la grande voirie et maire en matière p tite voirie, peut ordonner la démolition ou la réparation d édifice menaçant ruine. — En cas de contestation, le conseil préfecture statue après expertise contradictoire sauf recours Conseil d'Etat.

Servitudes spéciales en matière de grande voirie.

* Pour les rivières navigables ou flottables : chemin de *halage* et *marchepied*.

Pour les rivières flottables à *bûches perdues :* chemin de 4 pieds (p. 337).

Relatives : 1° aux grandes routes.	Rejet des terres du curage des fossés. — Réception des eaux. — sartement. — Distance pour ouvrir des carrières ou faire des fou Obligation de planter le long de la route à 1 mètre et défens planter à moins de 6 mètres de la route, sans autorisation.
2° aux chemins de fer.	1° Servitudes ordinaires de grande voirie — sauf pas obligatio planter, ni d'essarter. — 2° Servitudes *exceptionnelles :* défens construire dans une certaine distance (2 mètres), d'avoir des cou tures en chaume, de déposer des matières inflammables à moin 5 mètres, etc.

* Servitudes *militaires* ou défensives : plus ou moins onéreuses suivant les dista du rayon de défense, divisé en 3 zones, si ce n'est à Paris où il n'y a que la zone (V. p. 431).

(Voir d'autres servitudes relatives à des matières diverses, p. 432, note.)

Digitized by Google

ETABLISSEMENTS DANGEREUX, INCOMMODES ET INSALUBRES.

*** (D. 15 octobre 1810, trois classes d'établissements.)

Autorités hargées de utorisation.

1re classe : autrefois Décret en Conseil d'Etat. — Depuis le décret de 1852 sur la décentralisation : Préfet. — Mais pour leur *suppression*, il faudrait toujours un décret en Conseil d'Etat.
2e classe : Préfet, sur l'avis du sous-Préfet.
3e classe : sous-Préfet, sur l'avis du maire.
A Paris, dans tous les cas, Préfet de police.

Procédure ou instruction.

Différences entre la 1re et la 2e classe :
1re classe : demande au Préfet. — 2e, au sous-Préfet;
1re classe : affiches dans les communes à 5 kilomètres de rayon. — 2e classe : pas d'affiches.
1re classe : enquête de *commodo* dans les communes du rayon. — 2e classe : enquête dans la commune de l'établissement.
1re classe : en cas d'opposition avant la décision, avis du Conseil de préfecture. — 2e classe : pas d'avis.
Pour la 3e classe : pas de règles spéciales; en fait, enquête de *commodo* et *incommodo*.

Contentieux.

Pour les 1re et 2e classes : En cas d'autorisation : opposition des tiers devant le Conseil de préfecture. — En cas de refus : recours de l'industriel devant le Conseil d'Etat.
Pour la 3e classe : dans tous les cas : Conseil de préfecture, sauf appel au Conseil d'Etat.

autorité *judiciaire* pourrait, malgré l'autorisation, accorder des dommages-intérêts — mais non ordonner des mesures annihilant ou contredisant celles prescrites par l'autorité administrative. — Tribunaux de simple police peuvent prononcer des peines pour contravention aux règlements.

Impôts.

s sont établis en vertu de la *loi* annuelle de finances.

Sanction du principe.

1° Action pénale en concussion contre les autorités qui les auraient ordonnés ou recouvrés (art. 174 C. p.).
2° Action en répétition pendant trois ans, contre ceux qui en auraient fait la perception.

* Les impôts se divisent en impôts *directs*, perçus en vertu d'un *rôle* nominatif, désignant nominativement le contribuable;
npôts *indirects*, perçus en vertu d'un *tarif*, qui est dans la loi, à l'occasion de certains faits de production, de circulation ou de consommation.
es premiers sont, en principe, de la compétence *administrative;* les autres, de la compétence *judiciaire*.

IMPÔTS DIRECTS.

Impôts de *répartition* et impôts de *quotité*.

'our les premiers, le produit total en est *fixé* par la loi annuelle de finances.
uatre degrés de répartition : 1° entre les départements : par la loi; — 2° entre les arrondissements : par le Conseil général; — 3° entre les communes : par le Conseil d'arrondissement; — 4° entre les contribuables : par une Commission de répartiteurs.
ls comprennent : l'impôt *foncier* des propriétés *non bâties* — l'impôt *personnel* et *mobilier* — l'impôt des *portes* et *fenêtres*.
'our les impôts de *quotité*, le produit en est *évalué* approximativement par la loi annuelle de finances. La quotité de chaque contribuable est certaine; le produit total est incertain.
ls comprennent : l'impôt foncier des propriétés *bâties* (L. 1890) — l'impôt des *patentes* et diverses taxes assimilées aux impôts directs (mines, chevaux et voitures, etc.).

Digitized by Google

Assiette des grands impôts directs.

** Impôt *foncier* (L. 3 frimaire an VII et L. 8 août 1890).

Depuis la loi du 8 août 1890, on distingue l'impôt sur les propriétés *bâties* et c sur les propriétés *non bâties*.

Sur les propriétés bâties.	C'est un impôt de *quotité* — *assis* sur la valeur locative nette, et à 3 fr. 20 p. 0/0. — Sont exempts les bâtiments destinés à l'uti publique et non productifs de revenus ; les constructions nouve jusqu'à la 3e année.
Sur les propriétés non bâties.	Il est resté un impôt de *répartition* — *assis* sur le revenu net impo ble, ou revenu net moyen calculé sur un certain nombre d'année constaté dans le *cadastre* parcellaire ordonné en 1807 et achev 1852. — Après 30 ans les communes peuvent renouveler le cada à frais communs avec l'Etat et le département (L. 17 mars 189
* Opérations cadastrales.	1° Opérations d'art (délimitation, triangulation, arpentage et pla 2° Opérations administratives ou expertises : *classification*, *t des évaluations*, *classement*. Contre les deux premières : reco devant la Commission départementale ; contre la troisième, reco *contentieux* devant le Conseil de préfecture (6 mois).

Depuis 1821, le cadastre ne sert qu'à la répartition du quatrième degré *entre les c tribuables*. — En principe, les évaluations sont fixes et immuables, sauf pe totale ou partielle. — Depuis 1898, dégrèvement de 20 millions sur les petites cot

Exemptions à l'impôt des propriétés non bâties : les unes, *temporaires* (marais d séchés — terrains plantés en vignes, mûriers — défrichés, etc.) ; les autres, *p manentes* (biens non productifs de revenu — bois et forêts de l'Etat — rivière

Impôt *personnel* et *mobilier* (L. 21 avril 1832).

Dû par tout habitant non déclaré indigent par le Conseil municipal.

* *Personnel :* Valeur de trois journées de travail, fixée par le Conseil général.

* *Mobilier : Assis* sur la valeur du loyer de l'habitation personnelle.

Réunis en l'an VII, séparés en 1831 et réunis de nouveau en 1832, forment un im unique (Voir page 454. — Différences entre les deux éléments de l'impôt, p. 45 — Villes ayant un *octroi* peuvent être autorisées à payer l'impôt en tout ou part avec les produits de l'octroi. — Quand la conversion n'est que partielle, ce reste à percevoir est réparti en cote mobilière seulement, et sauf à exempter faibles loyers et à établir, au besoin, un tarif gradué d'après une progressi ascendante des loyers (régime de Paris, avant 1901 : voir p. 457, note).

— Le débiteur direct de l'impôt est le locataire.

Impôt des *portes et fenêtres* (L. 21 avril 1832).

Date seulement du Directoire (an VII). — Pour atteindre la fortune mobilière servir de supplément et de correction à l'impôt mobilier. — Dans plusieurs vi

* on tient compte des quartiers riches ou pauvres. — Perçu d'après un tarif qu fait ressembler à un impôt de quotité (V. p. 459).

Débiteur : le propriétaire, sauf son recours contre le locataire.

Impôt des *patentes* (L. 15 juillet 1880).

* Etabli par l'Assemblée constituante, avec le principe de la liberté du commerce de l'industrie — régi actuellement par la loi du 15 juillet 1880.

* Frappe tous ceux qui exercent un commerce, une industrie, une profes quelconque, à moins de dispense. — Se compose d'un droit fixe et d'un d proportionnel.

Droit *fixe* est établi d'après trois tableaux *A*, *B*, *C*.

1° Eu égard à la population, d'après un tarif *général*, suivant la nature de l'ind trie (8 classes de population et 8 classes d'industrie) (Tabl. A).

2° D'après la population et suivant un tarif *exceptionnel* pour certaines profess lucratives (Tabl. B).

3° Sans égard à la population, d'après le nombre des ouvriers, métiers ou au moyens de production (Tabl. C).

En principe, un seul droit fixe, sauf exceptions : 1° si on exerce une industrie d des établissements séparés et 2° en cas de société (V. p. 463 et 466).

Digitized by Google

it *proportionnel*, d'après la valeur *locative* de l'*habitation* et des locaux servant l'industrie, conformément au tableau D. Varie entre dixième et soixantième (Voir ersonnalité et annualité de l'impôt, p. 466).

Taxes assimilées aux impôts directs.

unes perçues au profit de l'Etat. — D'autres, au profit des communes, établis-ements publics, communautés d'habitants.

Taxes perçues au profit de l'Etat.

** xe annuelle des biens de nainmorte 20 fév. 1849). — Remplace le droit de mutation qui n'atteint pas les personnes mo-rales — 70 centimes par franc de l'impôt foncier qui lui sert d'assiette. — Sont soumis à cette taxe, les départements, com-munes, établissements publics ou d'utilité publique reconnus par la loi et les sociétés anonymes. — Pas les compagnies de chemins de fer, parce qu'elles ne sont pas propriétaires de la voie, quoi-que soumises à l'impôt foncier.

levances sur les mines : fixe et proportionnelle (V. p. 469).

Taxes omptuaires. — Sur les voitures, chevaux, mules et mulets — Sur les cercles, so-ciétés — Sur les billards publics et privés — Sur les vélocipèdes.

* Taxe militaire. — Imposée à ceux qui bénéficient de l'exonération du service dans l'armée active, comprenant une taxe fixe de 6 fr. et une taxe pro-portionnelle égale à trois fois le montant de la cote personnelle et mobilière de l'assujetti augmentée d'une fraction de celle des ascendants; — payable pendant 3 années.

tres taxes au profit, soit de l'Etat, soit des communes ou autres.

ule de taxes très variées, notamment : taxes d'endiguement, de desséchement des narais, de curage des rivières non navigables ni flottables — taxe des chiens — les prestations — des associations syndicales autorisées.

Recouvrement.

vertu de *rôles* préparés par l'administration des contributions directes, déclarés *xécutoires* par le Préfet, publiés par le maire :

ies d'exécution administratives : 1° sommation sans frais; 2° sommation avec frais, précédée d'une contrainte générale visée par le sous-Préfet. — Suppression de la contrainte par garnison (L. 9 févr. 1877).

ies d'exécution judiciaires : 1° commandement trois jours après et à la suite d'une contrainte individuelle; 2° saisie et vente des meubles; 3° saisie immobilière, mais avec l'autorisation du ministre des Finances.

ivilège du Trésor : 1° pour l'impôt foncier de l'année échue et de l'année cou-rante, sur les fruits, loyers et revenus des immeubles; 2° pour les autres impôts de l'année échue et de l'année courante, priv. général sur tous les effets mobiliers.

Action en réclamation se prescrit par 3 ans, comme l'action en répétition d'impôts payés et non dus.

*** *Contentieux et réclamations* (p. 474-478).

mandes en réintégration, — en dégrèvement, — en mutation de cote :

ÉINTÉGRATION : Intérêt : pour l'éligibilité aux Conseils départementaux ou commu-naux; pour intenter une action qu'une commune négligerait d'intenter; pour l'élec-torat municipal; pour prendre copie des délibérations des conseils départemen-taux ou communaux, etc.

DÉGRÈVEMENT : Demandes en *décharge* ou *réduction*, par opposition aux demandes en *remise* ou *modération*.

s premières : pour un droit violé — devant le Cons. de préf., sauf recours au Cons. d'Et., avec dispense d'avocat, — et en cas de succès pour un impôt de répartition : imposition des autres contribuables l'année suivante. — Les autres : pour un intérêt froissé (perte par cas fortuit) devant le Préfet, sauf recours au ministre, — en cas de succès : fonds de non-valeurs (qui diffèrent des fonds de secours).

MUTATION DE COTE : diverses autorités compétentes.

mande doit être faite (sauf remise et modération) dans les trois mois de la *publi-cation* des rôles. — Sur timbre, excepté au-dessous de 30 francs.

Les percepteurs peuvent présenter des états de cotes indûment imposées et des états de cotes irrécouvrables pour obtenir la décharge ou la remise ou modération.

Digitized by Google

IMPÔTS INDIRECTS (au profit de l'Etat).

I. — Impôts indirects proprement dits.

(Boissons, sels, sucres, cartes à jouer, tabacs, poudres, allumettes, etc.)

Boissons (L. 28 avril 1816 et 29 déc. 1900).

A. Sur les boissons hygiéniques : vins, cidres, poirés, droit de circulation seu ment ; — suppression des droits de détail, d'entrée et de taxe unique (L. 190
B. Sur les bières : droit de fabrication.
C. Sur les alcools : droit de consommation très élevé, sauf privilège des bouille de crû ; — droit d'entrée dans les villes d'au moins 4,000 habitants.
D. Les débitants, brasseurs, distillateurs paient un droit de licence.
— Les boissons ne peuvent circuler qu'avec un congé, — un acquit-à-caution, un passavant ou un laissez-passer.
* Contentieux relatif aux boissons : tribunaux civils compétents sur les difficul relatives à l'*application* du tarif ; en cas de contravention, tribunaux correctio nels.

II. — Droits de douane.

Droits perçus à l'importation ou à l'exportation sur certaines marchandises. — fait, à l'importation seulement.
Loi du 11 janvier 1892 établit un nouveau tarif très protecteur : 1° tarif *général* de droit commun; tarif *minimum*. — Droits spécifiques établis d'après la qu tité, le poids, et quelquefois par tête. — Par exception les tarifs peuvent ê modifiés *provisoirement* par le chef du pouvoir exécutif, sauf ratification par chambres : en cas d'urgence (loi du cadenas) ou à titre de représailles.
Exemptions ou restrictions. Certaines matières entrent en franchise. — En out faculté d'entrepôt — transit — et pour favoriser l'exportation : admission temp raire et restitution de droits (drawbach).
* Contentieux : sur l'application du tarif : juge de paix, sauf appel au-dessus 100 fr.; — en cas de contravention : tribunal correctionnel (p. 489).

III. — Droits de l'enregistrement.

Les droits perçus par l'administration de l'enregistrement comprennent : les dro d'hypothèque — de timbre — de l'enregistrement proprement dit — et l'im *direct* sur le revenu des valeurs mobilières.
1. Droits d'*hypothèque* (L. 21 ventôse an VII), ayant pour objet : les droits d'inscripti des privilèges et hypothèques et les droits de transcription des actes translatifs.
* 2. Droits de *timbre* (L. 13 brumaire an VII) : 1° timbre de dimension, d'après format du papier; 2° timbre proportionnel, d'après les valeurs exprimées (eff de commerce, actions et obligations des sociétés, effets publics des gouvernem étrangers, billets même non négociables constatant des obligations unilatérale opérations de bourse); 3° timbres spéciaux (quittances, chèques).
Timbre ordinaire, — extraordinaire, — mobile.
* 3. Droits de l'*enregistrement proprement dit* (L. 22 frimaire an VII);

** Division des droits.
- 1° Droits *fixes* qui sont les mêmes pour tous les actes de la mê nature, — droits *proportionnels* assis sur les sommes ou valeu (tant pour cent), — droits *progressifs* suivant les sommes valeurs.
- 2° Droits d'*acte*, perçus sur un écrit, — droits de *mutation*, perçu l'occasion d'une certaine mutation ; au besoin, sur une déclaratio

Tous les droits fixes sont des droits d'acte. — Les droits proportionnels sont tant des droits d'acte (vente de meubles, quittances), tantôt des droits de mutati (transmission entre-vifs de propriété, d'usufruit ou de jouissance d'immeubles — Les droits progressifs sont les droits de mutation par décès.

Digitized by Google

ur les droits proportionnels, en dehors du tarif à appliquer (tant pour cent), il aut déterminer, *liquider* le capital sur lequel le droit est perçu : pour les actes à titre onéreux, d'après le capital exprimé; — pour les actes à titre gratuit, l'après le revenu (multiplié par 20 ou 25).

ais : Pour les actes publics : certains délais — pour les actes sous seing privé : es uns, dans un certain délai (3 mois, sous peine d'un double droit); les autres, as de délai.

cas de *contre-lettres :* nullité abolie; mais amende du triple du droit conservée. — En cas de *dissimulation* dans le prix d'une vente et dans une soulte en cas l'échange ou de partage, amende égale au quart de la somme dissimulée (L. de 1871).

oits acquis : Tout droit régulièrement perçu ne peut être restitué, quels que soient les événements ultérieurs.

escription : La plus remarquable, deux ans pour les restitutions de droits non régulièrement perçus — ou pour défaut ou insuffisance de perception sur une disposition particulière d'un acte.

Impôt sur le *revenu des valeurs mobilières.* En dehors du droit de timbre et du droit de transmission (20 c. p. 0/0 par an pour les titres au porteur et 50 c. par transfert pour les titres nominatifs), les actions et obligations des diverses *sociétés* donnent lieu à un impôt *direct* de 4 p. 0/0 sur le revenu, qui est perçu par l'administration de l'enregistrement.

Contentieux. { Autorité *judiciaire* compétente, conformément aux principes sur les impôts *indirects.* — *Contrainte* délivrée par l'administration ; — opposition du contribuable avec assignation, sans *avoué;* — le tribunal juge sur *mémoires*, sans plaidoirie, mais sur rapport d'un juge et les conclusions du ministère public et sans *appel.* Il n'y a lieu qu'à un recours en cassation.

IMPÔTS INDIRECTS (au profit des communes; droits de voirie et octrois).

OCTROIS.

Notions historiques.

upprimés par l'Assemblée constituante, ainsi que les impôts indirects proprement dits (théorie des physiocrates).

établis en l'an VII pour Paris et en l'an VIII d'une manière générale.

réglementés par le décret du 17 mai 1809, la loi du 10 avril 1816, les lois du 10 août 1871 et du 5 avril 1884.

oi 29 déc. 1897 a décidé la suppression facultative et la diminution forcée des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques; en retour, des taxes de remplacement sont établies.

* *Législation actuelle.*

Pour leur *création :* demande du Conseil municipal; examen par les sections de l'intérieur et des finances du Conseil d'Etat et autorisation par *décret,* après avis du Conseil d'Etat en assemblée générale.

our certaines *modifications :* tantôt un décret en Conseil d'Etat, tantôt une approbation du Préfet; tantôt une décision du Conseil municipal (L. 1884).

es droits peuvent être *perçus* sur tous les objets soumis à la consommation locale (exemples : liquides, comestibles, combustibles, fourrages, matériaux).

** Modes de perception. { Régie simple; par les agents de la commune;
Bail à ferme; par les agents du fermier qui paie un prix d'adjudication;
Régie intéressée (bail mélangé de société);
Abonnement avec l'administration des contributions indirectes.

* *Contentieux* relatif aux octrois;

Compétence *judiciaire :* pour l'application du tarif (juge de paix); pour les contraventions (tribunal correctionnel).

Compétence *administrative :* entre la commune et les fermiers, sur le sens et l'application des clauses du bail (Conseil de préfecture, avec pouvoir propre, depuis 1865).

Digitized by Google

*** Conflits d'attribution.

Notions historiques.

Ancien droit : roi en son Conseil réglait le conflit. — Assemblée constituante : en Conseil des ministres. — An III : Directoire exécutif. — Consulat : décret Conseil d'Etat. — Royauté constitutionnelle : roi en Conseil d'Etat. — 184 Tribunal des conflits. — 1852 : décret en Conseil d'Etat. — 1872 : Tribunal conflits.

* *Organisation du Tribunal des conflits* (L. 24 mai 1872).

Garde des sceaux : Président. — Trois conseillers d'Etat; trois conseillers à Cour de cassation. — Deux membres et suppléants choisis par les précédents. Elus pour trois ans. — Vice-président nommé par les membres précédents. Cinq membres au moins pour la délibération. — Un secrétaire spécial nommé p le ministre de la Justice. — Deux commissaires du gouvernement (l'un, maître d requêtes au Conseil d'Etat, l'autre, avocat général à la Cour de cassation, no més, chaque année, par le Président de la République).

(Voir les différences avec le tribunal de 1850, p. 543, note.)

Législation et procédure des conflits.

1° Conflits *positifs*.

I. Elévation du conflit devant l'autorité *judiciaire* (Ord. 1er *juin* 1828 et 12 ma * 1831, dans un but de restriction).

*** Juridictions devant lesquelles le conflit peut être élevé.

Jamais en matière *criminelle*, même pour question préjudicielle.
En matière *correctionnelle :* dans deux cas :
1° Quand le délit est de la compétence de l'autorité administr tive; par exemple : en cas de contraventions à la grande vo rie;
2° S'il s'agit d'une question préjudicielle dont la loi réserve connaissance à l'autorité administrative, par exemple : en cas fouilles, si l'entrepreneur se dit *autorisé*.
Pas devant les juges de paix, ni les tribunaux de commerce; or nairement devant les tribunaux civils et cours d'appel.

** Procédure devant ces juridictions.

Préfet propose un *déclinatoire* qu'il adresse au procureur de République. — Si le déclinatoire est rejeté : dans la quinzaine la notification du jugement, *arrêté de conflit*, avec visa de loi. — Il est sursis à toute procédure.

II. Elévation du conflit devant l'autorité *administrative* (L. 1872).

Les ministres peuvent revendiquer devant le Tribunal des conflits les affaires porté à la *section du contentieux du Conseil d'Etat* et qui n'appartiennent pas au conte tieux administratif, avec une procédure analogue.

Le droit de revendication accordé aux ministres est-il établi dans l'intérêt de l'autori judiciaire ou ne s'applique-t-il qu'à des actes de *gouvernement* ou de *pure adm nistration*, ne donnant pas lieu à un recours contentieux devant le Conseil d'Et (Controverse, p. 551, note).

III. Procédure devant le Tribunal des conflits et jugement :

Envoi des pièces au secrétariat du Tribunal. — Observations du ministre. — Co munication aux avocats et aux commissaires du gouvernement. — Rapport écr — Deux mois pour statuer. — Publicité, plaidoirie, ministère public. — Si conflit est non recevable ou non fondé, il est non avenu. — S'il est recevable fondé : renvoi devant *qui de droit* de l'autorité compétente.

Digitized by Google

* 2° Conflits *négatifs* (Règlement 26 octobre 1849).

suivre la hiérarchie des tribunaux de l'ordre judiciaire ou administratif, ou se pourvoir directement devant le Tribunal des conflits (parties intéressées. — Ministres et spécialement ministre de la Justice).

Séparation des pouvoirs civil et ecclésiastique.

Législation actuelle.

Sous le *Consulat :* Concordat, avec Pie VII, du 26 messidor an IX. — Articles organiques sur la police des cultes — et loi du 18 germinal an X.
rincipes sur les rapports de l'Eglise et de l'Etat :
berté de conscience. — Droits civils et politiques sans distinction des croyances religieuses. — Spécialement sécularisation de l'état des personnes. — Droit de police de l'Etat sur l'exercice public des cultes. — Droit pour l'Etat d'intervenir dans l'organisation des cultes *reconnus;* spécialement d'autoriser la publication des bulles et autres actes; les convocations de conciles, la création de congrégations religieuses, les fondations, dons et legs qui peuvent leur être faits.
Intérêt de distinguer les cultes reconnus des cultes non reconnus (V. p. 559, note).
Sanction de la séparation des pouvoirs administratif et ecclésiastique : *appel* comme d'abus (Voie réciproque de recours). Ce nom lui vient de l'ancien appel des jurid. ecclés. au Parlement.

Appel comme d'abus. (Art. 6-8, articles organiques, L. an X.)

I. Cas d'abus de la part de l'autorité ecclésiastique (culte catholique) :
Usurpation et excès de pouvoir (nullité d'un mariage, quant à ses effets civils; réunion d'un concile non autorisé).
Contravention aux lois et règlements de l'Etat (mariage sans acte de célébration de l'officier de l'état civil; procession contre un arrêté municipal).
Infraction aux règles des canons reçus en France (sentence de déposition irrégulière contre un curé).
Attentat aux libertés de l'église gallicane (*Voir* les art. de la déclaration de 1682, p. 556).
Procédés contre l'honneur des citoyens, leur conscience; injure et scandale public (refus sans motif de sépulture, accompagné de scandale).
Le fait constitue *à la fois* un *abus* et un *délit*, la poursuite devant l'autorité judiciaire exige-t-elle l'autorisation préalable du Conseil d'Etat?
Un système, admis par le Conseil d'Etat, décide qu'aucune autorisation n'est nécessaire. Un autre enseigne que l'autorisation est exigée en vertu de l'article 8, qui parle de renvoi devant les tribunaux. Un troisième système, admis par la Cour de cassation, exige l'autorisation du Conseil d'Etat, si la poursuite n'est pas exercée par le ministère public (p. 563).
II. Cas d'abus de la part de l'autorité civile :
Toute atteinte à l'exercice public du culte et à la liberté garantie à ses ministres.
Pour les cultes protestant et israélite : recours pour abus analogue.
III. Recours au Conseil d'Etat et décision du Chef du pouvoir exécutif en Conseil d'Etat.
Mémoire détaillé par la partie intéressée ou le Préfet au Ministre des cultes.
Conseil d'Etat statue en la *forme administrative* (sans plaidoirie, ni publicité), en assemblée générale, après examen de la section compétente.
Diverses décisions : 1° recours non recevable; 2° déclaration qu'il n'y a pas d'abus; 3° déclaration d'*abus simple*, ou avec suppression de l'acte abusif — même *renvoi* devant les tribunaux, si l'acte constitue un abus et un délit (art. 8).

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google